

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE
PROVOZNĚ EKONOMICKÁ FAKULTA



DISERTAČNÍ PRÁCE



**Možnosti a meze nadnárodní reprezentace
českých obcí a regionů**

Autorka: Ing. Markéta Luhanová
Školitel: Doc. PhDr. Jaroslav Čmejrek, CSc.
Obor: Regionální a sociální rozvoj

Praha 2008



Poděkování

Ráda bych poděkovala svému školiteli Doc. PhDr. Jaroslavu Čmejkovi, CSc. za jeho odborné vedení, cenné připomínky a také trpělivost a morální podporu při zpracovávání mé vědecké práce.

OBSAH

Úvod	5
1 Cíl práce	7
2 Metoda práce	9
2.1 Teoretická východiska	9
2.2 Metodologické techniky a nástroje	12
3 Region, mezinárodní regiony, regionalizace, regionalismus	16
4 Regiony v teoriích mezinárodních vztahů	26
4.1 Realistická tradice	26
4.2 Liberálně-idealistické přístupy	27
4.3 Další teoretické směry	30
5 Úloha regionů v evropském integračním procesu	31
5.1 Regiony a problémy suverenity	32
5.1.1 Koncept „Evropy států“ proti „Evropě regionů“	32
5.1.2 Suverenita národního státu	33
5.1.3 Státní suverenita a evropská integrace	35
5.1.4 Problém evropského občanství	37
5.1.5 Suverenita a EU	39
5.2 Regiony a demokratická transformace	41
5.2.1 Principy demokracie a proces globalizace	41
5.2.2 Demokratické principy a legitimita	43
5.2.3 Legitimita v konceptech Evropy států a Evropy regionů	46
5.3 Úloha regionů v institucionálním uspořádání EU	48
5.3.1 Evropa regionů jako projev regionalizačních snah	48
6 Reprezentace regionálních zájmů v evropském prostoru	50
6.1 Regionální zájmy	50
6.1.1 Metodologická úskalí při identifikaci zájmů	50
6.1.2 Členění regionálních zájmů	51
6.2 Mezuregionální spolupráce v kontextu tradičních mezinárodních vztahů	54
6.3 Výchozí platformy meziregionální spolupráce	57
6.3.1 Přeshraniční bilaterální spolupráce	57
6.3.2 Evropská uskupení měst a regionů	58
6.3.3 Zakládání regionálních zastoupení u institucí EU	62
6.4 Evropský rozhodovací legislativní proces a jeho aktéři	64
6.4.1 Základní legislativní mechanismus	64
6.4.2 Evropské instituce jako aktéři rozhodovacího procesu	66
6.4.2.1 Komise	66
6.4.2.2 Parlament EU	67
6.4.2.3 Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů	68
6.4.2.4 Rada EU	68
6.5 Evropské nástroje na podporu regionálních zájmů	70
6.5.1 Lobbying jako prosazení konkrétního zájmu v evropských strukturách	71
6.5.1.1 Lobbying – teoretické vymezení a jeho aktivity v evropském prostoru	71
6.5.1.2 Nástrahy lobbyingu v rozhodovacím procesu EU	72
6.5.2 „Best practice“ a projektové iniciativy	75

7	Výbor regionů – vrcholný evropský orgán obcí a regionů	77
7.1	Výbor regionů a jeho role ve společné Evropě	78
7.2	Vnitřní struktura Výboru a principy jeho fungování	79
7.2.1	Výbor regionů jako autor stanovisek a zpráv	83
7.2.2	Posílení institucionální a politické role Výboru regionů v EU	85
8	Česká republika a Výbor regionů	86
8.1	Historický vývoj vztahu mezi ČR a Výborem regionů	86
8.1.1	První neformální kontakty mezi českou regionální elitou a Výborem regionů	87
8.1.2	Společný konzultativní výbor – první formální uzel ČR a VR	89
8.1.3	Činnost české pozorovatelské delegace ve Výboru regionů a příprava jejích členů na plné členství	94
8.1.4	Vlastní práce české delegace při Výboru regionů	99
8.1.5	Zhodnocení postupného vývoje účasti českých zástupců ve Výboru regionů	102
8.2	Delegát Jihočeského kraje jako zpravodaj stanoviska Výboru regionů	104
8.2.1	Přípravná fáze – aktivity Jihočeského kraje na poli Evropské dopravní politiky	105
8.2.2	Vlastní příprava stanoviska	108
8.2.3	Stanovisko Výboru regionů jako prostředek prosazení konkrétního cíle Jihočeského kraje	110
9	Shrnutí a závěr	112
	Seznam použité literatury:	118
	Seznam příloh:	123

Úvod

Probíhající integrační proces do sebe postupně vtahuje evropské politické celky a vytváří zcela novou realitu, která nutí státy upouštět od centralistického rozhodování. Pokračující integrační tendence však zvyšují nebezpečí, že politické rozhodování se bude vzdalovat od běžného občana. Tento trend je nutno vyvažovat mechanismy, které do politického rozhodování zapojí obce, regiony a občany. Doprovodnými projevy integračních snah se pak stávají lokální a regionální iniciativy, které s ohledem na princip subsidiarity a partnerství vedou k decentralizaci veřejné správy.

Stát se pak dostává do situace, kdy se na jedné straně stává součástí evropských struktur a na druhé straně otevírá prostor pro decentralizační snahy. V návaznosti na tyto probíhající procesy se pak objevuje nový fenomén: vedle státu a organizací se na evropské scéně vynořují obce, města a regiony jako aktéři mezinárodní politiky.

Netradiční aktéři na mezinárodní scéně a tzv. paradiplomacie¹ je relativně nové téma. V české odborné literatuře otvírá toto téma Petr Drulák. Ve své nejrozsáhlejší paradiplomatické studii „Podíl obecních a krajských samospráv na zahraničních politice ČR“ vychází při vymezování aktérství regionálních a místních jednotek z definice Le Galése: „aktérství je na jedné straně schopnost integrovat zájmové skupiny, organizace a sociální skupiny a na druhé straně schopnost zastupovat tyto skupiny navenek a postupovat podle více či méně jednotných strategií ve spolupráci s podniky, státem jakož i jinými městy a regiony“. Drulák dále k tomuto tématu dodává: „aktérství měst a obcí je vymezeno jako vzájemné působení různých aktérů a jejich schopnostmi samostatného vedení. Aktérstvím se však nevyčerpává politická funkce měst a regionů. Aktérství představuje pouze aktivní pól jejich působení. Města a regiony působí rovněž pasivně jako kanály vlivu jiných aktérů. Mají funkci kurýrů působících politicky a ekonomicky na své okolí v zájmu jiných aktérů (centrálních institucí, firem, nevládních organizací apod.), které však kurýři výrazně neovlivňují.“

Ve své studii Drulák také zmiňuje projekty, které se problematikou aktérství regionů zabývaly. Dle Kohlera a Kocha je to například projekt mannheimské univerzity, který tuto oblast empiricky zkoumal cestou rozhovorů s regionálními elitami ze tří perspektiv: region jako samostatný aktér, region jako optimální úroveň formulování zájmů a region jako místo tržní regulace. Nejzajímavější výsledky přinesla první perspektiva. Například v hodnocení budoucího postavení regionů šla hranice napříč tradičním dělením na státy federální a

¹Obce, města a regiony jako samostatní aktéři mezinárodních vztahů, kteří sledují své vlastní cíle a volí k tomu vlastní prostředky viz Drulák, P. *Flandry a Evropa – vlámská (para)diplomacie* [online]. Ověřeno k 5.5.2003. Dostupné z <http://www.integrace.cz>.

unitární. Výrazné změny neočekávaly státy se zavedeným federalismem (Německo) a státy, kde není výrazná poptávka po federalismu (Francie), naopak státy jako Itálie, Španělsko a Belgie vnímají současný stav jako dočasný a očekávají posilování role regionů i v budoucnosti. Rovněž se ukázalo, že samostatné regiony nemusí mít zájem na posilování vlastního postavení, a to zejména v případě méně rozvinutých regionů, které se obávají mezinárodní konkurence (např. na Sicílii byl dokonce zájem na budoucím oslabení regionu).

V návaznosti na Le Galése byla otázka aktérství zkoumána v kontextu odlišností mezi regiony a městy. Někteří autoři si všímají, že regiony jsou jak vůči městům, tak vůči centru v řadě otázek v konkurenčním vztahu. Zejména města jsou silným konkurentem, neboť témata regionální a komunální politiky se výrazně překrývají a oproti často nově ustaveným regionům jsou „přirozenější“ a mají jasnou identitu. To vede k hypotéze, že regiony sice jsou součástí systému evropského vládnutí, ale většinou nejsou aktéry, nýbrž spíše kurýry, přičemž na podstatní úrovni se skutečnými aktéry stávají města. Tuto hypotézu však nelze příliš zevšeobecňovat, neboť reflektuje zkušenost států jako Francie či Itálie, kde místní identity tradičně převažují nad identitami regionálními.

V souvislosti s paradiplomacií Drulák rozlišuje tři základní motivy, které ji podporují - ekonomické, kulturní a politické.²

Z ekonomického hlediska jde regionům zejména o přilákání investic, obsazení exportních trhů, získání technologií či přilákání turistů. Cílem je uchovat ekonomickou autonomii regionu a udržet podnikatelské aktivity v místních rukách a zároveň profitovat z výhod hospodářské globalizace.

Aktivita na mezinárodní scéně zvyšuje prestiž regionu a politicky posiluje jeho postavení. Zahraniční politika regionů neupevňuje pouze regionální identitu, ale taktéž vede k posilování samostatnosti a nezávislosti této územní jednotky. Právě v návaznosti na politiku uplatňovanou ve společném evropském prostoru umožňují přeshraniční (paradiplomatické) kontakty nacházet spojení pro podporu společných regionálních zájmů. Takovými kolektivními záležitostmi mohou být oblasti životního prostředí, dopravy či kriminality. Společná prezentace lokálních problémů představuje snadnější a prostupnější možnost jejich řešení. Evropská úroveň otvírá další prostor pro vlastní aktivity obcí a regionů. Vytváření projektů a zapojování se do iniciativ podporovaných evropskými institucemi přispívá k dalšímu rozvoji nižších územních celků.

² Drulák, P.: *Podíl obecních a krajských samospráv na zahraničních politice ČR*. Praha, Ústav mezinárodních vztahů 2004, s. 2 - 9.

Nezanedbatelným motivem jsou důvody kulturní, které vedou k navazování zahraničních kontaktů se subjekty, které sdílí dané kulturní rysy. Evropská unie podporuje rozličné meziregionální aktivity se sociální, kulturní a vzdělávací tematikou. Všechny tyto činnosti obohacují kulturní rozmanitost regionu a napomáhají jeho dalšímu rozkvětu.

1 Cíl práce

Cílem této práce je přiblížit úlohu českých obcí a regionů jako aktérů evropské politiky, ukázat a rozebrat možnosti a meze jejich nadnárodní reprezentace. Zvláštní pozornost bude věnována krajům, jejichž aktivity se od okamžiku zavedení krajského zřízení projevovaly výrazně i na evropské scéně.

V návaznosti na definovaný cíl se disertační práce soustředí na dva okruhy otázek:

Úloha obcí a regionů ve společné Evropě:

Zajímá nás, jaké možnosti a příležitosti nabízí Evropská unie obcím a regionům při prosazování jejich zájmů. Konkrétně se ptáme, jaké zájmy mohou prosazovat, jaké nástroje k tomu volí a jaké platformy k tomu využívají. Současně chceme vědět, v jaké míře jsou tyto nástroje a platformy regionálními celky využívány. Zajímá nás také otázka, jakou roli sehrává regionální a místní úroveň v evropském rozhodovacím procesu.

Obhajoba českých regionálních zájmů na evropské úrovni:

S ohledem na zvolené téma se budeme dotazovat, jak české obce a regiony hájí své zájmy na evropské úrovni. Ptáme se, jakým způsobem a jak úspěšně se zástupci české regionální scény zapojili do rozhodovacího procesu EU. Konkrétně chceme analyzovat proces formování české národní delegace ve Výboru regionů a její postupnou adaptaci v daném evropském orgánu. Současně nás zajímá, jakou úlohu v tomto procesu sehrály osobnosti, politické zájmy a další skutečnosti. Chceme také rozpoznat konkrétní přínosy komunikace českých regionálních představitelů s evropskými orgány. Závěrem bychom na základě českého příkladu chtěli vyjádřit vlastní názory týkající se posilování role regionů ve společné Evropě.

V úvodu diskuze o obhajobě regionálních zájmů v evropském prostoru je potřeba zdůraznit povahu zkoumaných regionů. Jedná se územní celky, které mají vlastní právní subjektivitu a disponují legitimně volenou soustavou samosprávných orgánů. Současně jsou tyto celky nezávislými politickými jednotky, které mohou na mezinárodním poli vyvíjet paradiplomatické aktivity. Podle právního řádu České republiky tyto podmínky splňují dle zákona o obecním zřízení 128/2000 Sb. obce a dle zákona o krajském zřízení 129/2000 Sb.

kraje. V kontextu našeho výzkumu o nadnárodní reprezentaci regionálních celků budeme v českých podmínkách hovořit o obcích a krajích.

Zvolené téma obhajoby regionálních zájmů na evropské půdě představuje velmi široký záběr. Existuje velké množství platforem a nástrojů, které pomáhají obcím a regionům prosazovat jejich konkrétní požadavky. V evropském prostoru najdeme početnou skupinu organizací, svazků a sítí, které sdružují jednotlivé regionální či místní orgány a hájí na půdě evropských orgánů jejich potřeby a přání. Z těch významných bychom neměli opominout Kongres místních a regionálních samospráv při Radě Evropy (CLRAE)³, Radu místních a regionálních orgánů Evropy (CEMR)⁴ a uskupení velkých měst EUROCITIES⁵. Pro účely našeho bádání byl vybrán Výbor regionů, neboť jako jediný evropský orgán, který zohledňuje požadavky nižších subnacionálních úrovní, má možnosti a pravomoce zasahovat do tvorby evropské legislativy.

Zatímco zmiňovaná studie Petra Druláka přibližuje obce a regiony jako aktéry, kteří se podílejí na zahraniční politice státu a na mezinárodní spolupráci, předkládaná disertační práce se soustřeďuje na zastupování zájmů českých obcí a regionů z pohledu evropských institucí a organizací. V práci půjde o to, ukázat, jak se skutečně formovala oficiální reprezentace českých obcí a regionů v evropských strukturách.

Předmětem naše zkoumání budou aktivity českých krajů (vyšších územních samosprávných celků), obcí, měst a regionálních asociací (Svazu měst a obcí ČR a Asociace krajů ČR) směřující k prosazování jejich zájmů na evropské půdě. Objektem výzkumu bude zachycení vývoje a ukázka činnosti českých regionálních zástupců ve Výboru regionů.

Jako praktický přínos práce očekáváme zlepšení stavu poznání podílu České republiky na činnosti Výboru regionů.

Vědeckým přínosem bude vymezení několika nových klasifikací v oblasti paradiplomacie. Konkrétně se bude jednat o kategorizaci regionálních zájmů, klasifikaci

³ CLRAE byl ustanoven v roce 1994 na základě rozhodnutí Výborů ministrů Rady Evropy s cílem nahradit původní formaci, Stálou konferenci místních a územních orgánů Evropy. Jeho činnost je zaměřena na propagaci místní a regionální demokracie a posilování meziregionální spolupráce v Evropě. Po vzoru Parlamentního shromáždění Rady Evropy má Kongres 291 členů a 291 náhradníků. Reprezentanti jednotlivých zemí jsou voleni regionální či komunální zástupci, kteří společně tvoří národní delegaci.

⁴ CEMR je dobrovolné sdružení založené v roce 1951 skupinou evropských starostů, má za cíl podporovat politický, hospodářský a sociální rozvoj evropské lokální a regionální scény. CEMR zahrnuje pouze národní svazy a asociace samospráv, v polovině roku 2006 bylo jeho členy 42 velkých regionálních a místních sdružení z 30 evropských zemí.

⁵ EUROCITIES je nejvýznamnější organizace spojující 107 velkých měst členských i nečlenských států EU. Jejím cílem politická obhajoba zájmů evropských měst v evropském prostoru. Praktická spolupráce probíhá v rámci šesti sektorových platforem: kultura, ekonomický rozvoj, znalostní společnost, životní prostředí, doprava a sociální oblast (Valeš, L.: Problematika EU v činnosti české komunální politiky. In: *Evropeizace*. Brno, Masarykova Univerzita v Brně 2005).

platformem meziregionální spolupráce a vymezení evropských nástrojů na podporu regionálních zájmů.

2 Metoda práce

2.1 Teoretická východiska

Politická věda patří mezi nejmladší zástupce společenskovědních oborů. Svého uznání jako samostatná disciplína fakticky dosáhla v Evropě až po skončení druhé světové války po ustanovení mezinárodní politologické organizace IPSA v roce 1949. Již o rok dříve byla politologie expertní komisí UNESCO rozčleněna na čtyři dílčí celky. První z nich představují politické teorie zahrnující například dějiny politického myšlení. Další okruh představují politické instituce, kam spadá mj. výzkum ústav a forem vlády, tedy zejména komparace politických institucí. Třetí celek představují „Strany, skupiny a veřejné mínění“ a konečně poslední čtvrtý okruh představují mezinárodní vztahy, které bývají některými autory nahlíženy jako samostatná disciplína⁶.

Objevuje se mnoho názorů, které se snaží popsat a zhodnotit úroveň a význam metodologického aparátu politické vědy. Politologičtí autoři, kteří se k danému tématu vyjadřují, se ve svých názorech různí a přikládají politologické metodologii odlišnou důležitost. Jak dokazuje odborná literatura, diskuze k této problematice je stále proměnlivá a živoucí.

Část výzkumníků vymezuje politologickou vědu jako obor s nedostatečně rozvinutým metodologickým aparátem. Vyčítá jí nedostatek originality a z hlediska metodologie ji označuje za vědu neautentickou. Říchová⁷ například mluví o metodologické závislosti politické vědy na ostatních vědních oborech. Podle jejích slov si musí politologie metodologické nástroje od ostatních disciplín vypůjčovat. C. H. Achen⁸ je ve svých názorech razantnější a dokonce přirovnává metodologické zázemí politické vědy k výprodeji. Konkrétně prohlašuje: co jiní využili a odkládají, to politologie přijímá a vděčně využívá.

Nicméně na druhé straně se objevují názory příznivější a k významu metodologie optimističtější. Cabada s Kubátem⁹ zmiňují L. Bartelse a H. Bradyho, kteří přiznávají politologii částečný metodologický přínos. Jako příklad uvádějí využívání prostorových modelů simulující vztahy politických stran a tvorby koalic. Cabada s Kubátem zároveň

⁶ Cabada, L., Kubát, M. (eds.): *Úvod do studia politické vědy*. Praha, Eurolex Bohemia 2002, s. 32.

⁷ Tamtéž, s. 71.

⁸ Tamtéž, s. 58.

⁹ Tamtéž, s. 58.

připomínají Alkera, který jde ve svém pozitivním hodnocení politologické metody práce ještě dále. Alker prohlašuje, že politická věda má a musí využívat všeho, co jí ostatní vědy nabízejí a poskytují, neboť předmětem svého zájmu představuje určitý „souhrn“ ostatních společenských věd. Tvrdí, je-li efektivnější fungování politiky zájmem nás všech a předmětem zájmu politologa je právě zlepšit poznání tohoto procesu, má výzkumník právo využívat všechno, co mu pomáhá se orientovat. Může tedy za tímto účelem využívat rovněž ty metodologické postupy, které pokládá za vhodné a to bez ohledu na jejich mateřskou vědní disciplínu. Pro Alkera tedy má předmět zkoumání politologie výrazně vyšší hodnotu než její metodologický aparát. Právě vzhledem k významu studia politiky a souvisejícímu přesahu do předmětu výzkumu ostatních společenských věd se tento autor zároveň domnívá, že politická věda se těší větší vědecké svobodě než ostatní sociální vědy, neboť poskytuje širší prostor pro analýzu¹⁰.

Přestože se názory různých autorů na metodologii liší, lze některé ze získaných závěrů zevšeobecnit. Politologie často využívá technik a nástrojů jiných vědních oborů a její přínos k metodologii je spíše marginální. Jinými slovy řečeno, politická věda sdílí s širokou rodinou společenských věd společný metodologický aparát, který ale dokáže obohatit i o něco svého.

Spolu s rozvojem skupiny sociálních disciplín se objevovaly různé teoretické směry, které měnily nejen zájem zkoumání, ale ovlivňovaly rovněž podobu metodologických nástrojů. Jedním ze směrů, který zasáhl celou oblast společenských věd¹¹ a zároveň přinesl nové postupy a techniky, byl behaviorismus.¹²

V politické vědě došlo ve dvacátých letech minulého století k přesunu pozornosti vědeckého bádání. Původně prioritní zájem výzkumníků o politické instituce vystřídal zájem o role jednotlivců, skupin, resp. politických aktérů a jejich chování. Podle behavioralistů jsou instituce, které stály dlouho v popředí zájmu, příliš úzce vymezeny na to, aby mohly relevantně vypovídat o skutečných konturách politického procesu. Jedním z hlavních impulsů k prosazení daného směru byl vznik tzv. nové politické vědy. Její hlavní představitel Charles Merriam¹³ prosazoval, aby se předmětem politologického výzkumu stalo studium politického chování, neboť politická věda je součástí studia lidského chování. Ústřední jsou proto osoby a jejich činy, nikoliv vlády a státy. Jinými slovy řečeno, došlo k zásadnímu posunu od zájmu o stát a jeho instituce k zájmu o moc. Tento přístup postupně získával oblibu politologických badatelů zvláště na americké půdě a svého vrcholu dosáhl v padesátých letech minulého

¹⁰ Cabada, L., Kubát, M. (eds.): *Úvod do studia politické vědy*. Praha, Eurolex Bohemia 2002, s. 32.

¹¹ Např. sociologie, ekonomie, filosofie, psychologie atd.

¹² Říchová, B.: *Přehled moderních politologických teorií*. Praha, Portál 2000, s. 29 - 44.

¹³ Tamtéž.

století.¹⁴ Vedle zájmu o role jednotlivců a skupin je dalším charakteristickým rysem daného směru jeho multidisciplinární charakter. Behavioralisté mnohem intenzivněji využívali poznatků a metod z jiných disciplín jako například sociologie, demografie, psychologie či dokonce z matematiky a statistiky.

Počátkem šedesátých let se objevuje sílící kritika behavioralistického pojetí politiky s argumentem, že daný směr nezkoumá skutečně podstatné fenomény, nezajišťuje porozumění dat v širším kontextu a tenduje k „výzkumu pro výzkum“. Objevují se hlasy, že studium politických stran a zájmových skupin již není dostačující k pochopení vztahu společnosti a politiky a je proto potřeba představit více komplexní přístup¹⁵. V reakci na tuto situaci se v politické vědě rozšířily nové přístupy jako například systémová analýza a s ní související strukturně-funkcionální analýza.

Strukturně-funkcionální analýza je prvotně spojována s americkým sociologem Talcottem Parsonsem.¹⁶ Mezi jeho stěžejní myšlenky patří definice sociálního systému podle jeho funkcí. Parsons deklaruje, že sociální systém se sestává z množství individuálních aktérů, kteří jsou v interakci jeden s druhým v situaci, která má nějaký fyzický či enviromentální aspekt, aktérů, kteří jsou motivováni, pokud jde o sklon k optimalizaci potěšení a jejichž vztahy k jejich situaci, včetně vzájemných vztahů, jsou definovány a zprostředkovány z hlediska systému kulturně strukturovaných a sdílených symbolů. K jeho vědeckým přínosům patří i snaha o vymezení evoluční změny jednotlivých sociálních systémů. Jeho žák, americký sociolog Robert K. Merton¹⁷ doplňuje Parsonsovu teorii o nové termíny jako sociální dysfunkce, latentní funkce a non-funkce.

Politology bývá strukturně-funkcionální analýza někdy zkráceně označovaná jako funkcionální analýza a zabývá se převážně otázkami, které se ptají na skutečné motivy a podněty, které doprovázejí oficiální a formální postupy. Jinak řečeno, funkcionalisté identifikují ty funkce institucí, které tvoří doplněk k funkcím původním, oficiálním a formálním. Jedním z představitelů daného směru v politologii je americký vědec Gabriel A. Almond.¹⁸ Ten ve svých dvou studiích – *Politika v rozvíjejících se oblastech* a *Komparativní politika. Rozvojové hledisko* vymezil základní charakteristiky funkcí a struktur, které tyto funkce plní v různých systémech¹⁹. Almond vycházel z předpokladu, že popsání struktury je primárním počátkem studia, nicméně až funkční aspekty umožní poznat celistvost

¹⁴ Říchová, B.: *Úvod do současné politologie*. Praha, Portál 2002, s. 20.

¹⁵ Říchová, B.: *Přehled moderních politologických teorií*. Praha, Portál 2000, s. 39 – 40.

¹⁶ Jandourek, J.: *Úvod do sociologie*. Praha, Portál 2001, s. 47 – 50.

¹⁷ Tamtéž.

¹⁸ Říchová, B.: *Přehled moderních politologických teorií*. Praha, Portál 2000, s. 62.

¹⁹ Tamtéž, s. 62.

dynamického procesu. Zároveň přišel s myšlenkou, že je jen velmi obtížné od sebe oddělit sféru politickou a nepolitickou²⁰. Uvědomuje si, že to co ovlivňuje politiku, nemusí být trvalou a nedílnou součástí politického systému. Originální úvahu předkládá Almond čtenářům ve své komparativní studii zaměřené na srovnávání odlišných typů politických systémů. Přichází se zjištěním, že všechny systémy bez ohledu na svoji vyspělost vykazují v určitých rysech podobnou politickou strukturu a v politických systémech moderních společností se tak můžeme setkat s atributy přisuzovanými doposud společností primitivním²¹. Jedná se o neformální stimuly a podněty, které zásadním způsobem ovlivňují politické rozhodování a jednání. Jako příklad uvádí Almond průběh prezidentské kampaně v USA, kde o nejúspěšnějším kandidátu rozhoduje spíše rodinné a morální zázemí než jeho profesní schopnost vykonávat prezidentský úřad. Ve svých obsáhlých analýzách tento autor dokázal rozvinout poznatky z politologie, sociologie a antropologie a rozšířil politologické zkoumání o funkcionální rozměr.

Nastíněné teoretické směry korespondují s cíli našeho bádání. Pokud se ptáme na formování české národní delegace při Výboru regionů, soustředíme se stejně jako behavioralisté na roli a chování jednotlivců a dané skupiny. Vedle norem a smluv, které určují činnost dané instituce i jednotlivých národních delegací, nás zajímá jakým způsobem tento proces ovlivnili individuální pozorovatelé, členové, náhradníci, asistenti a zaměstnanci Výboru regionů.

Zároveň chceme získat reálný obraz událostí a činů, které zasáhly do postupné adaptace české národní reprezentace na půdě Výboru regionů. Stejně jako funkcionalisté se ptáme na skutečné motivy a podněty, které daný proces utvářely. Chceme označit skutečné funkce participace, které doplňují formální a oficiální instituce.

2.2 Metodologické techniky a nástroje

Za hlavní metodologický nástroj naší práce jsme zvolili studium dokumentů. Přesněji pak sekundární analýzu dat vycházející z rozboru úředních dokumentů a tištěných materiálů hromadného předávání informací.²² Sekundární analýzou je chápáno hodnocení materiálů,

²⁰ Tamtéž, s. 64.

²¹ Tamtéž, s. 78-79.

²² Majerová, V.: *Sociologie venkova a zemědělství*. Praha, ČZU 2000, s. 89.

kteře byly původně zhotoveny pro jiný účel²³ neboli reanalýza existujících materiálů jiným způsobem, z jiného pohledu či v jiných souvislostech²⁴.

V našem případě sekundární analýza dat směřuje k rozboru procesů a procedur, které vedly k formování české národní delegace při Výboru regionů a zároveň vymezuje konkrétní aktivity českých delegátů v jeho strukturách. Naším záměrem byla snaha dané výsledky zobecnit a aplikovat je na celou komunální a regionální scénu ČR.

Materiál hodnocený pro účely našeho výzkumu můžeme na základě funkční odlišnosti rozdělit do třech kategorií. První skupinu tvoří interní sdělení Magistrátu hl. m. Prahy, Svazu měst a obcí ČR a Asociace krajů ČR. Jedná se především o zápisy z konání zahraničního výboru ZHPM, zprávy ze služebních cest, zápisy ze schůzek, vnitřní podkladové a přípravné písemnosti, které se týkají komunikace hl. m. Prahy a českých regionálních asociací s evropskými institucemi. Složkou této skupiny jsou i oficiální usnesení Rady hl. m. Prahy, Předsednictva Svazu měst a obcí ČR a Rady Asociace krajů ČR. Dále jsou součástí dokumenty strategického charakteru – odlišně zpracované koncepce zahraniční politiky hl. m. Prahy, Svazu měst a obcí ČR a Asociace krajů ČR a také vybrané strategické materiály definující zahraniční aktivity krajů, měst a obcí.

Samostatným souborem posuzovaných písemností jsou funkční předpisy a dokumenty evropských institucí a organizací a to zejména zakládající smlouvy a jednací řády.

Poslední kategorie dokumentů obsahuje odborné články a oddíly časopisů a periodik zaměřených na oblast veřejné správy.

Analýza dokumentů představuje metodologický nástroj, který umožňuje rozebrat formální úkony a procedury a dovolí nám prozkoumat úředně zaznamenané aktivity. Díky této technice získáme vyčerpávající přehled o oficiálních krocích a počinech, které dané instituce a delegáti realizovali v rámci postupné adaptace na evropské půdě. Na druhou stranu se však nedozvíme nic o skutečnostech, které reálně ovlivnily celý proces formování české delegace.

Z tohoto důvodu jsme se rozhodli základní metodologickou techniku doplnit o další, vedlejší. Jelikož bychom rádi identifikovali ty motivy a funkce, které fakticky ovlivnily celý postup adaptace českých regionálních zástupců ve Výboru regionů, zvolili jsme jako doplňkovou techniku našeho bádání polostandardizované rozhovory. Pro využití této techniky hovořilo několik argumentů. V první řadě je možno ji využít v jakémkoliv okruhu problémů, neboť literatura přesně nespécifikuje přísná pravidla její aplikace, umožňuje přesně

²³ *Velký sociologický slovník*. Praha, Univerzita Karlova Karolinum 1996.

²⁴ Majerová, V.: *Sociologie venkova a zemědělství*. Praha, ČZU 2000, s. 89.

formulovat odpovědi, které se odvíjejí od kladených dotazů a také nabízí zachytit postoje k nejrůznějším problémům.²⁵ Navíc podle Giddense²⁶ polostandardizované interview představuje určitý posun od standardizovaných rozhovorů tím, že umožňuje hovořit o různých aspektech daného tématu, což zaručuje větší validitu a reliabilitu dat.

Primárním smyslem této techniky bylo získat větší orientaci v analyzovaných dokumentech, proto dotazovaným byly pokládány otázky týkající se časových i věcných nedostatků v písemných záznamech. Současně byly tyto otázky doplněny žádostí o vyjádření vlastních názorů a postojů k účasti a práci českých regionálních zástupců na poli Výboru regionů a na věcné přínosy z těchto aktivit plynoucí. V neposlední řadě jsme se také dotazovali na názor k otázce posilování regionální úrovně ve společném evropském prostoru (viz příloha č. 8)²⁷.

Soubor dotazovaných byl poskládán z bezprostředních i vedlejších účastníků procesu formování české národní delegace při Výboru regionů (viz příloha 7). Podle profesní příslušnosti byli dotazovaní rozčleněni do několika podkategorií. V první řadě se jednalo o regionální politiky, kteří byli přímo členy buď Společného konzultačního výboru mezi ČR a Výborem regionů, pozorovatelské delegace při Výboru regionů nebo řádné české delegace při Výboru regionů.

Další kategorii tvořili asistenti a úředníci, kteří zpracovávali podkladové a přípravné materiály k realizaci všech formálních kroků a úkonů a kteří jsou, či byli zaměstnáni na Magistrátě hl. m. Prahy, Svazu měst a obcí ČR a Asociaci krajů ČR. Zvláště cenné informace byly získány z rozhovorů s národními koordinátory české národní delegace při Výboru regionů.

Poslední skupinou byli evropští úředníci, kteří pracují či pracovali jak pro Výbor regionů a Evropskou komisi, tak i pro další evropská uskupení a svazy. Rozmluvy s těmito delegáty umožnily nahlédnout na posuzovaný proces shora a umožnily obohatit náš výzkum o širší evropský náhled na úlohu a význam regionálních celků ve společném integračním prostoru.

Badatelka v době výzkumu dočasně zastávala funkci národní koordinátorky české delegace při Výboru regionů a tato skutečnost výrazně napomohla k získání studovaných dokumentů a navázání kontaktů s dotčenými osobami. Zároveň měla přístup k informacím a

²⁵ *Velký sociologický slovník*. Praha, Univerzita Karlova Karolinum 1996.

²⁶ Giddens, A.: *Sociologie*. Praha, Argo 1999.

²⁷ Majerová, V., Majer, E.: *Kvalitativní výzkum v sociologii venkova a zemědělství část I*. Praha, ČZU Credit 2003, s.67 - 84.

skutečností, které jsou nesnadno zaznamenatelné a mohla samostatně sledovat chování některých zúčastněných subjektů.

Sekundární analýzu dat považujeme za nejlepší metodologický nástroj pro zachycení reality studovaného problému, neboť daná technika umožňuje analyzovat velké množství dostupných písemných informací. Polostandardizované rozhovory jako doprovodná technika pak ulehčí překonat hranici institucionálního vnímání shromážděním osobních názorů jednotlivých aktérů výzkumu.

Petr Drulák²⁸ ve své paradiplomatské studii využívá obdobného metodologického aparátu – studium dokumentů a rozhovory. Nicméně v našem případě je stěžejní metodologickou technikou studium dokumentů a následné rozhovory rozšiřují získané informace o neformální skutečnosti a události.

Z hlediska struktury je práce rozdělena do devíti základních kapitol včetně úvodní a závěrečné části.

Na oddíl věnovaný metodě práce plynně navazuje kapitola, která specifikuje pojmy region, mezinárodní regiony, regionalizace a regionalismus.

Další kapitola, označovaná jako čtvrtá, přibližuje úlohu regionů v teoriích mezinárodních vztahů.

Pátá kapitola se zabývá úlohou regionů v evropském integračním procesu. Konkrétně se dotýká otázek regionů a suverenity a regionů a demokratické transformace. Zároveň také vymezuje dnes již historické koncepce uspořádání EU - „Evropa států“ versus „Evropa regionů“.

Šestá kapitola podává celkový přehled problematiky obhajoby regionálních zájmů v evropském prostoru. Konkrétně nabízí klasifikaci regionálních zájmů, platform meziregionální spolupráce a nástrojů využívaných při reprezentaci regionálních zájmů.

Sedmá kapitola se zabývá Výborem regionů, evropskou institucí, která zahrnuje regionální a lokální hlediska do procesu tvorby evropské legislativy. Zvláště nás zajímají otázky týkající se její role v unijním rozhodovacím procesu, náplní její činnosti a odborných dokumentů, které vytváří. Zmíníme i její úsilí o posílení jeho institucionální a politickou roli mezi evropskými institucemi.

V závěrečné osmé kapitole detailně objasníme proces formování české národní delegace ve Výboru regionů a to od založení konzultativního výboru mezi ČR a Výborem regionů, přes

²⁸ Drulák, P.: *Podíl obecních a krajských samospráv na zahraničních politice ČR*. Praha, Ústav mezinárodních vztahů 2004.

získání pozorovatelského statutu, až po plnohodnotné členství českých zástupců s hlasovacími právy a možnostmi zapojení do činnosti odborných komisí Výboru regionů. Současně ukážeme na konkrétním příkladě práci českého zástupce ve Výboru regionů, který samostatně zpracovává odborné stanovisko.

3 Region, mezinárodní regiony, regionalizace, regionalismus

Pojem region se objevuje v nejrůznějších kontextech. Původní historický význam termínu je odvozován od jeho geopolitického obsahu.

V rámci studia mezinárodního politického regionalismu Bořivoj Hnízdo²⁹ specifikuje tři možné hlavní typy mezinárodních regionů. První je tzv. makroregion, jinak také nazýván panregion. Ten zahrnuje velký, často „kontinentální“ prostor s určitými jednotícími politicko-civilizačními elementy, které ho zároveň odlišují od jiných panregionů. Druhý typ je možné nazvat transnacionálním politickým regionem, který obsahuje integrující politické a kulturní faktory několika (minimálně dvou) zemí. A třetí typ, který je možno nazvat transhraničním, je politický region, který svojí velikostí nemusí být velký (často je menší než vlastní územní státy v dané oblasti), ale jehož základní charakteristikou je, že nerespektuje dané státní hranice a spojuje hraniční oblasti (někdy i více) států v jednotící politický region.

Prvním příkladem zmiňovaných mezinárodních regionů jsou panregiony. Přestože se autoři liší v teoriích jejich vzniku, společně souhlasí s existencí deseti panregionů. Jsou to Angloamerika, Latinská Amerika, Subsaharská Afrika, Střední východ, indický subkontinent, jihovýchodní Asie, Austrálie a Oceánie, Dálný východ, Euroasijský panregion a Evropa.

Druhým typem uváděných regionů jsou ty oblasti, kdy několik států v rámci určitého panregionu má řadu společných politických ukazatelů jako podobnou politickou kulturu, společnou historii ve společném státě a společnou snahu o vytvoření vlastních integračních institucí. Jedná se často o několik menších států, které mohou vidět v existenci takového transnacionálního regionu možnost, jak se lépe prosadit na mezinárodní politické a ekonomické scéně. Evropský panregion jako střed našeho zájmu lze chápat podle tvrzení některých geopolitiků jako seskupení několika transnacionálních regionů. Dokonce jejich existence je tak výrazná, že se objevovaly názory o Evropě nesměřující k celkové politické integraci, ale k rozdělení na tato transnacionální seskupení. Vedle oblastí s ohledem na

²⁹ Hnízdo, B.: *Mezinárodní perspektivy politických regionů*. Praha, ISE 1995.

zmiňované regiony jako je západní frankofonní Evropa či oblast Skandinávie, je velmi diskutovaným evropským transnacionálním regionem střední Evropa. V této souvislosti Hnízdo zmiňuje a definuje tři hlavní názory jak chápat středoevropský region.

První chápe střední Evropu jako německy mluvící oblast s Německem jako přirozeným mocenským centrem tohoto prostoru a tendencí připojovat k němu menší politické celky. Svým způsobem je to tradiční chápání střední Evropy jako Mitteleuropy s uznáním dominantního postavení Německa jak v oblasti politické, ekonomické, tak kulturní. Přestože se tato idea zdála po druhé světové válce nereálná, aktuálně opět nabyla na významnosti po znovusjednocení Německa v roce 1993. Postavení nového Německa je natolik důležité, že ovlivňuje nejen ekonomický vývoj v celé Evropě, ale bezprostředně jsou s jeho ekonomikou svázány některé menší evropské země (především Nizozemí a Rakousko, v menší míře Belgie, Lucembursko a Dánsko). Ze zemí ležících v bývalém komunistickém pásmu je to především Česká republika a Slovensko, které mají jak geografické, tak historické předpoklady, aby se k tomuto středoevropskému ekonomickému regionu připojili.

Druhá představa střední Evropy se v podstatě opírá o „dědictví“ habsburské monarchie. I přes některé negativní aspekty tohoto soužití je nezpochybitelné, že společná minulost předala všem státům existujícím na území bývalého Rakouska-Uherska řadu společných znaků vytvářející politickou kulturu v celém tomto prostoru. Ihned po roce 1989 vznikla politická instituce sdružující státy, které mají právě společnou „rakousko-uherskou“ minulost – od Itálie přes Rakousko až k bývalým komunistickým zemím (Maďarsko, Česká republika, Slovensko, Polsko). Členem byla i bývalá Jugoslávie, jejíž rozpad a následný konflikt zkomplikoval existenci a činnost této instituce. Obecnějším problémem takto chápané střední Evropy je především to, že toto „rakousko-uherské“ dědictví není chápáno v jednotlivých zemích stejně intenzivně. Nejsilnější je asi v Maďarsku, ve Slovinsku a Chorvatsku, neboť v těchto státech pomáhá geopoliticky zdůraznit odlišení těchto zemí od Balkánu. Naopak v samém středu takto chápané střední Evropy je tato varianta chápána jako méně významná alternativa k hlavnímu směru zahraniční orientace Rakouska, kterým je úzká ekonomická, politická a kulturní spolupráce s Německem.

Třetí hlavní představa o střední Evropě jako politickém regionu je, že jde o geopolitickou oblast mezi Německem (či německy mluvícím regionem) a Východem (čímž se myslí kulturně politické oblasti ortodoxního křesťanství východní Evropy a Balkánu). Také mezi státy takto chápané střední Evropy došlo ve vývoji po roce 1989 k jasným náznakům spolupráce v ekonomické a politické sféře, která je známa pod názvem Visegrádská skupina (Maďarsko, Polsko, Česká republika a Slovensko). Významným faktorem pro spolupráci

těchto zemí je skutečnost podobné historie v poválečném období, kdy všechny země byly satelity Sovětského svazu, a společný politický cíl, kterým byl především vstup do EU. Rozpad Československa však ukázal, že bylo chybou tyto země považovat ekonomicky a politicky za celistvý blok s podobnými ekonomickými zájmy a podobným politickým vývojem. Také historické zkušenosti a existence etnických menšin může být vážnou překážkou (např. mezi Maďarskem a Slovenskem) v úzké spolupráci těchto zemí.

Z našeho pohledu může být zajímavá otázka postavení českého státu v rámci těchto představ o střední Evropě. Na jedné straně Česká republika je snad jediná země, která se „vejde“ do všech těchto tří koncepcí. Avšak ani v jedné této koncepci střední Evropy není český stát v jejím centru, ale „na okraji“. Platí to jak o představě střední Evropy s Německem jako přirozeným centrem, tak o „rakousko-uherské“ ideji s centrální osou Vídeň – Budapešť, tak v koncepci o střední Evropě jako geopolitickém prostoru mezi německou jazykovou oblastí a pravoslavnou Evropou. Tu český stát po rozpadu Československa ani plně neobsáhne; na rozdíl od Polska nebo Maďarska, ostatně vždy typičtějších států pro takto chápanou střední Evropu. Středoevropanství českého státu je ještě zvýšeno tím, že je jediným státem této oblasti, který má za sousedy jen jiné „středoevropské“ státy.

Jako třetí možný typ mezinárodního regionu Hnízdo ve svém přehledu zmiňuje regiony mezihraniční. Při integraci pohraničních oblastí do jednoho politického regionu mohou působit rozličné faktory – etnické, národnostní, náboženské, jazykové apod. Typickým příkladem takového regionu v západní Evropě je Baskicko, region snažící se velmi výrazně, někdy až silně dramatickými prostředky „zviditelnit se“ na politické mapě Evropy. Jde o mezihraniční region národního typu, kde politickým cílem je zdůraznit národní jednotu (různou formou od autonomie až po plnou samostatnost) nezávislou na stávajících politických hranicích rozdělujících Baskicko mezi Španělsko a Francii. Druhým příkladem může být Limbursko, území od konce 1939 rozdělené mezi Belgií a Nizozemí. Jedná se o regionální typ mezihraniční oblasti nijak se výrazněji nelišící od ostatních částí belgických Flander a jižního Nizozemí. Zajímavým příkladem mezihraničního regionu je případ Tyrolska. Tato historická země je od roku 1918 rozdělena na severní a východní Tyrolsko, která jsou v Rakousku, a na jižní Tyrolsko, které je v Itálii a vlastně spojuje od sebe oddělené části rakouského Tyrolska. Toto rozdělení způsobilo, že se tak v italské části ocitla dosti výrazná menšina německy mluvícího obyvatelstva. To vyvolávalo určité politické napětí, které vrcholilo v šedesátých letech, kdy se zdálo, že extrémní část německy mluvící menšiny v jižním Tyrolsku bude volit důraznější a násilnější metody v prosazování svých politických a kulturních požadavků. Od

sedmdesátých let se toto napětí snížilo zvláště díky zavedení zásady dvojjazyčnosti ve státních a veřejných službách v celé oblasti jižního Tyrolska.³⁰

Abychom se vrátili k původnímu záměru definovat pojem region, upustíme od jeho geopolitického významu a pokusíme se vystopovat jeho další obsahovou náplň. V současné odborné literatuře lze najít dvě základní vymezující orientace: region jako územní jednotka (territory), která je menší než státní celek, jehož je součástí. Takový region může být nadán určitým autonomním statusem, jenž je vázán na administrativní, tj. správní účely zřizovatele – centrální vlády (v tomto ohledu by se tedy jednalo o vymezení funkční). Takto vymezený a určitými pravomocemi vybavený region je fakticky mezistupněm mezi centrální mocí a lokální správou.

Stejně však může pojem region označovat kulturní a politickou jednotku, jež je vázána na specifické etnické, historické či jazykové odlišnosti obyvatelstva (takto definovaný je přednostně vymezen prostorově).

Podle M. Keatinga,³¹ je nezbytné definovat regiony prostřednictvím dvou základních ukazatelů, a to prostorově – jako teritorium mezi národním státem a lokalitou, které je současně objektem působení aktérů z různých úrovní (od místních po nadnárodní), funkčně – jako prostor, kde se střetávají různé typy vztahů mezi různými institucemi, funkčně jsou tedy regiony prostorem soutěže. Přesto se většina autorů shoduje v názoru, že takovéto striktní rozlišení neodpovídá mnoha reálně existujícím regionům, resp. jednotkám, jež jsou jako regiony běžně označovány. Například P. Wagstaff zdůrazňuje, že pojem region může zahrnovat – a většinou také zahrnuje – oba rysy současně, je tedy administrativní jednotkou, jež je vázána na teritorium obývané specifickou skupinou.

Další vymezení pojmu region nabízí Hudečková³², která na něj nahlíží jako na objekt regionalistických studií. K jeho nejširšímu vymezení využívá Matese a Wokouna, kteří region definují jako komplex vznikající regionální diferenciací krajiny. Hudečková připomíná, že regionální diferenciacie krajiny, která je stále pokračujícím procesem, obsahuje dvě základní tendence. Jedná se o osvobozování lidských společností od závislosti na přírodních faktorech jejich žití (takové faktory mají přírodní ráz, jsou z hlediska činností lidí vnější, exogenní, působí „shora“) a zároveň stále silnější uplatňování kulturních aktivit lidských společností (takové faktory mají kulturní, společenských ráz, jsou z hlediska činností lidí vnitřní,

³⁰ Hnízdo, B.: *Mezinárodní perspektivy politických regionů*. Praha, ISE Institut 1995.

³¹ Fiala, V., Říchová, B.: *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Praha, Moneta – FM 1997.

³² Hudečková, H., Lošťák, M., Ševčíková, A.: *Regionalistka, regionální rozvoj a rozvoj venkova*. Praha, ČZU PEF 2006.

endogenní, působí „zdola“, jde tu o aktivity hospodářské, sociokulturní a občansko-politické) při jejich žití v prostoru.

S ohledem na členění regionů M. Keating společně s J. Loughlinem zdůrazňují, že je potřeba rozlišovat ekonomické, historické, resp. etnické, administrativní a politické regiony. Posledně jmenované se dle jejich názoru vyznačují přítomností demokraticky volených zastupitelských sborů, na něž jsou svou volbou vázány orgány výkonné moci. Autoři k nim řadí jednak rakouské či německé spolkové země s výraznými pravomocemi, ale stejně tak i velmi slabé francouzské regiony, která mají pravomoci departmentů. Oba autoři rovněž nesouhlasí s názorem, že změny probíhající v současnosti jsou provázeny „deteritorizací“ politiky a zdůrazňují, že dle jejich názoru hraje teritorium stále důležitou roli, a to jako „prostor pro působnost státu, politickou mobilizaci, ekonomickou změnu i obhajobu kultury“. Na region se váže politická legitimita a je rovněž jednou z mála protivah trhu v současné době.

V rámci širšího pochopení termínu region a jeho používání v souvislosti s evropskou tématikou je nutno definovat tento pojem jak je vnímán ve spojitosti s využíváním regionálních podpor poskytovaných EU.

Pro zařazení určitého regionu do některého z cílů se na území EU používá statistické vymezení NUTS (z francouzského „Nomenclature des unités territoriales statistiques“), které většinou vychází z administrativního členění jednotlivých zemí. EU je rozdělena do celkem pěti úrovní klasifikace: NUTS I – NUTS III a LAU I - LAU II.³³

NUTS I (0) je územní jednotkou typu velkých oblastí (zemí, makroregionů) daného státu. Je největší regionální srovnávací jednotkou a čítá obvykle mezi 3 – 7 milióny obyvatel. Tvoří ji obvykle několik jednotek v úrovni NUTS II. Následná jednotka NUTS II je řádově nižší a obvykle odpovídá úrovni středního článku územně správního členění daného státu. Velikost se v případě těchto územních jednotek pohybuje u počtu obyvatel mezi 800 000 až 3 miliony obyvatel. Počet obyvatel průměrného evropského regionu NUTS II se pohybuje kolem 1,83 mil. (méně má např. Rakousko a Finsko). Jednotkou odpovídající úrovni nejnižšího územně správního regionu státní správy (úroveň okresů a případně krajů) je úroveň NUTS III. Velikost v počtu obyvatel pohybuje mezi 150 – 800 tisíci.

Kromě tří úrovní NUTS ještě existují dvě nižší úrovně územně statistického členění, jedná se o tzv. místní administrativní jednotky (LAU). LAU I představuje úroveň okresů, případně mikroregionů. V České republice se jedná o úroveň bývalých okresů a pražských

³³ Nařízení Rady a Evropského parlamentu č. 1059/2003 z 26. května 2003 o Vytvoření společné klasifikace územních statistických jednotek (NUTS).

obvodů. LAU II pak představuje úroveň obcí, případně „pověřených“ obcí, tj. obcí s přenesenou působností státní správy.³⁴

Podle nařízení Rady EU jsou tyto územně statistické jednotky vymezované přirozenými, historicky stanovenými hranicemi (státu, oblasti, regionu), ve kterých se současně zohledňují hlediska demografická, konfigurace terénu a přirozeného pohybu obyvatel do spádových, řídicích a obchodních center. Dále toto nařízení definuje přímou vazbu regionů NUTS II a III na strukturální fondy a další iniciativy společenství. Následující vymezení má pouze informační a statistický charakter.³⁵

Na definiční problém spjatý s pojmem region navazují další konceptuální problémy, jimiž jsou: Regionalizace, která se vztahuje výlučně k institucím, je vázána na zájmy mocenského centra a regionalismus, jenž je spojen s politickým a ideologickým zázemím obyvatel daného regionu. Regionalizace předpokládá vytvoření nové úrovně teritoriální organizace státu. Jedná se rovněž o pojem, jímž M. Keating a J. Loghlin označují procesy, v jejichž průběhu jednotlivé vlády jako instituce přenášející určité pravomoci na regiony. Jako taková směřuje regionalizace shora dolů, je technokratická a fakticky centralistická (ve smyslu aktivního podílu centra na přenášení kompetencí a rozhodování o jejich podobě a obsahu). Platí, že regiony mohou být současně podřízeny jak státním institucím, tak územním orgánům, které s ohledem na specifika konkrétních zemí mají různý ústavní statut. Jedno mají však společné, a to bez ohledu na svůj charakter a bez ohledu na kompetence a pravomoci, jež získávají, jsou vždy nadřazeny lokálním institucím.

Podle teorie regionalismu jsou naopak regiony definovány prostřednictvím lidí, kultury, či jazyka, které jsou pokládány za ukazatele dokládající existenci specifické politické jednotky, jež má právo na větší či menší autonomii. Regionalismus jako ideologie, resp. politické hnutí, v sobě zahrnuje požadavek větší kontroly těmi, kdož žijí v daném teritoriu (tj. v konkrétním regionu) – často se jedná o požadavek směřující k vytvoření regionální vlády. Na rozdíl od regionalizace směřuje regionalismus zdola nahoru, je spjat s požadavkem decentralizace politické moci a ve svém obsahu je výrazně politický.³⁶

Podle Jaroslava Čmejrk³⁷ je možno pojem regionalizace dále posuzovat z několika úhlů pohledu. Prvním z nabízených hledisek je vnímání regionalizace jako vytyčování územních celků, další názor prezentuje regionalizaci jako projev decentralizačních snah a

³⁴ Hudečková, H, Lošťák, M, Ševčíková, A.: *Regionalistka, regionální rozvoj a rozvoj venkova*. Praha, ČZU PEF 2006.

³⁵ *Česká republika v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU*. Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR 2003.

³⁶ Kadeřábková, J. a kol.: *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha, Justis 2001.

³⁷ Čmejrek, J.: *Politika v regionálním rozvoji*. Praha, ČZU PEF 2004.

v neposlední řadě možnou alternativu nabízí regionalizace a její vztah k demokratické transformaci.

Regionalizace je v tradičním pojetí chápána jako geografická disciplína, která se zabývá vytyčováním regionů, tedy rozčleňováním míst nebo oblastí tvořících území do regionů, a to podle určitého hlediska, jež vyjadřuje účel regionalizace. Regionalizačních hledisek může být celá řada. Region lze definovat fyzickogeograficky, sociálně geograficky, demograficky, hospodářsky, infrastrukturalně, environmentálně, sociálně kulturně, historicky a administrativně. Administrativní hledisko je významné z hlediska nastavení systému veřejné správy, tj. členění území pro potřeby výkonu státní správy a samosprávy. Do administrativního pojetí se ovšem promítají i hlediska další, například fyzickogeografická, neboť krajina má značný vliv na utváření administrativních územních celků, rovněž hledisko etnické, hledisko sociální struktury apod.

Jinou významovou náplň, jak zdůrazňuje Čmejrek, představuje regionalizace jako proces rostoucího významu regionů v politickém rozhodování. Potřeba regionalizace a decentralizace je obvykle zdůvodňována funkcionálně, tedy potřebou zefektivnit státní správu. K tomu je také často připojována představa minimálního státu vycházející z definice klasického liberalismu. Tuto kombinaci funkcionální a neoklasické liberální argumentace prezentuje např. V. Hloušek³⁸: „Je zřejmé, že řada úkolů, kladených na moderní politiku a administrativu, je na centrální úrovni jen velmi obtížně řešitelných a přinejmenších neefektivně řešitelných. Přenesení některých důležitých kompetencí na regiony jednak odlehčí a zpruží administrativu, jednak vede k tomu, že regiony se stávají v jistém slova smyslu partnery a protiváhou centru. Taková protiváha potom může sloužit k účinnější kontrole rozpínavosti státu a do jisté míry může bránit snaze moderního státu integrovat do dalších a dalších sfér života jedinců, společenství a společností jako celku.“

Regionalizace jako proces rostoucího významu souvisí do značné míry s evropským integračním procesem, zejména se strukturální a regionální politikou Evropské unie. Subsidiarita, partnerství a další principy, jež se v politice EU uplatňují, vytvářejí tlak na decentralizaci veřejné správy, předávání pravomocí centrální správy regionům a obcím, a to jak v oblasti politické, tak výkonné.

V této souvislosti Čmejrek upozorňuje, že tlaky na decentralizaci a na uplatňování principu subsidiarity, nevycházejí jen z EU, ale i z Rady Evropy. Na její půdě byla

³⁸ Hloušek, V.: Evropa států, Evropa regionů. In: *Krajské volby 2000. Fakta, názory, komentáře*. Praha, Sborník CEVRO 2001.

vypracována Evropská charta místní samosprávy (Úmluva Rady Evropy č.122). Článek 4 charty specifikuje: „Odpovědnost za věci veřejné obvykle ponesou především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.“

Na zásady Evropské charty místní samosprávy navazuje návrh Evropské charty regionální samosprávy, který byl přijat jako Doporučení Kongresu místní a regionální samospráv (CLRAE). Návrh představuje významné rozšíření konceptu decentralizace na subnacionální úrovni, některé členské státy Rady Evropy s přijetím takové charty v důsledku svých specifických geografických, politických i hospodářských podmínek úplně nesouhlasí.

Princip subsidiarity je v Evropě upevňován také z iniciativy Výboru ministrů Rady Evropy (RE). K uplatnění principu subsidiarity se přímo vztahuje Doporučení Výboru ministrů RE č. 19/1995. Dokument poukazuje na skutečnost, že navzdory reformám veřejné správy v řadě členských zemí států Rady Evropy stále ještě existují institucionální a legislativní mezery, které brání účinnému naplnění principu subsidiarity. Dokument kritizuje zejména nedostatečné vymezení kompetencí orgánů působících na místní či regionální úrovni veřejné správy, dále nemožnost experimentálního ověření delegace kompetencí mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy a nedostatečné institucionální zajištění stálých pracovních kontaktů mezi různými vládními a správními úrovněmi.

V souvislosti s definicí termínu regionalizace jako projevem decentralizačních snah bychom měli zmínit některé navazující pojmy. Procesem dekoncentrace označujeme postup zřizování regionálních či místních úřadů centrální správy, jejímž smyslem je usnadnění výkonu státní správy a implementaci legislativy státu v regionálních celcích. Pojem devoluce představuje postupné předávání omezené výkonné moci z centrální správy na regionální a místní samosprávu. Označení decentralizace v sobě zahrnuje předávání výkonných i politických pravomocí centrální správy na regionální nebo místní úroveň.

Při svém zkoumání obsahu regionalizace Čmejrek upozorňuje na jeho vztah k demokratickému procesu. Zabývá se otázkou, zda se jedná o souběžné procesy, jež se vzájemně podporují. Logicky navazuje úvahou, že prohloubení demokracie na jedné straně otvírá prostor pro regionální rozvoj a že na straně druhé regionalizace usnadňuje demokratický proces na subnacionálních úrovních politického rozhodování. V této návaznosti připomíná důležitost této problematiky pro postkomunistické země, v nichž se obnova demokratických institucí a mechanismů stala součástí transformačního procesu.

Další rozměr zkoumaného pojmu regionalizace nabízí Drulák³⁹ ve formě jeho stručného historického vývoje. Počátek moderní regionalizace v kontinentální Evropě klade do šedesátých let 20. století, kde souvisí se snahou demokratizovat (Itálie) a zefektivnit fungování státu (Francie), sedmdesátá léta pak nazývá dekadou regionů. V úvodu svého přehledu zmiňuje Keatinga, který chápe regionalizaci jako nástroj modernizace, což představuje radikální obrat oproti tradičnímu osvíceneckému pohledu, který spojoval modernizaci s centralizací a jenž nejméně od 19. století dominoval evropskému myšlení. Dále jmenuje Le Galése, který tento postoj komentuje názorem, podle kterého se však nepotvrdila očekávání, že regiony budou odpovědí na krizi západní demokracie ve druhé polovině šedesátých let. Dále upozorňuje na výraznou ekonomickou dimenzi regionalismu, kdy podle jeho názoru roste přesvědčení, že regionální rozvoj nelze z důvodů asymetrických efektů spojených s růstem ekonomické interdependence a globalizace řídit centrální hospodářskou politikou. Podle Kohlera a Kocha se tato dimenze stává dominantní v osmdesátých letech a představuje cestu ke zvýšení konkurenceschopnosti teritoria. Hocking v této souvislosti připomíná, že podmínky interdependence snižují schopnost státu jednat jako koherentní aktér, dochází k internacionalizaci domácí politiky a stírá se rozdíl mezi domácím a zahraničním. Důležitým trendem je pak přechod od centralizované, moderní, industriální společnosti k decentralizované, postmoderní, postindustriální společnosti. Informační společnost je, podobně jako agrární, na rozdíl od průmyslové společnosti decentralizovaná. V důsledku toho centrum není schopné odpovídat na veškeré potřeby společnosti.

S ohledem na menší teritoriálně-administrativní celky Drulák očekává větší flexibilitu, vznik regionálních partnerství mezi aktéry regionální politiky, ekonomiky a výzkumu, často nazývané public-private partnership. U úspěšných regionů předpokládá, že budou působit jako motory, které napomohou rozvoji v ostatních regionech. Loughlin a Seiler v této návaznosti zmiňují předefinování role státu v důsledku krizí 70. let, kdy na jedné straně ztrácí stát v důsledku globalizace řadu možností ovlivňovat regionální rozvoj a na druhé straně je často reformován podle neoliberálních principů New Public Management, které tlumí působení státu v některých pro regiony důležitých oblastech, regiony jsou potom odkázány na sebe.

Od druhé poloviny osmdesátých let se mezi členskými státy Evropských společenství dostává do popředí další dimenze regionalizace. Dle Druláka se jedná o ústavně-kompetenční

³⁹ Drulák, P.: *Podíl obecních a krajských samospráv na zahraničních politice ČR*. Praha, Ústav mezinárodních vztahů 2004.

motivy, které odrážejí prohlubování evropské integrace jednak Jednotným evropským aktem a jednak Maastrichtskou smlouvou. V této souvislosti zmiňuje Keatinga, který používá pro uchopení fenoménu regionalizace motivované společně globalizací a evropskou integrací pojem „nový regionalismus“. Přenášení kompetencí na instituce společenství vede totiž k oslabení regionů a regiony se ve snaze vyrovnat toto oslabování začínají mnohem více angažovat na evropské úrovni.

Závěrem zmiňuje skutečnost, že regionalizace byla alespoň zpočátku podmíněna především novým zájmem centra na decentralizaci státu, nicméně zájem na decentralizaci byl již dlouho předtím sledován místními a regionálními silami, které byly motivovány nejrůznějšími cíli. V této souvislosti nabízí možné způsoby klasifikace k regionalizaci:

Keatingova politicko-ideologická klasifikace rozeznává pět druhů motivů:

1. konzervativní – region je chápán jako obrana před modernitou sekulárního státu;
2. liberální – region má sloužit jako nástroj ekonomické liberalizace umožňující obejít archaické centrální struktury brzdící rozvoj (Katalánsko, Bádensko-Virtembersko);
3. progresivní – region má bránit před nerovnoměrným ekonomickým rozvojem a před vnitřní kolonizací (např. ekologové);
4. populistický – vystupuje proti přerozdělování prostředků chudším regionům;
5. separatistický – jeho konečným cílem je vytvořením vlastního státu.

Jinou perspektivu nabízejí Parks a Elcock, kteří při své klasifikaci motivace požadavků regionální autonomie vycházejí ze spojitosti definovaného funkčním a kulturním pólem.

Klasifikace opět nabízí pět skupin motivů:

- I. existence vlastního jazyka a kulturní identity, jejíž role může být posílena předchozí necitlivou politikou vlády;
- II. existující hranice a regionální identity;
- III. politická kultura včetně představ o solidaritě, které jsou v rozporu s politickou kulturou představami státu, zejména když hlavní město je vzdáleno od regionu (tj. problém periferie);
- IV. ekonomický úpadek spojený s přesvědčením, že centrální vláda se dostatečně nestará;
- V. vnější tlak států či mezinárodních organizací.

4 Regiony v teoriích mezinárodních vztahů

Společně s vymezováním úlohy regionů v Evropském společenství je nutné definovat a pochopit příčiny vzniku společné integrované Evropy a určit procesy, které k tomuto zrodu vedly. Existuje celá řada teoretických konceptů, které nabízejí vysvětlení fenoménu evropské integrace, zkoumají důvody jejího postupu a nabízejí alternativy budoucího vývoje.

U většiny teoretických studií vystupují jako hlavní aktéři integračního postupu samostatné státy a úlohu regionů a místních samospráv akcentuje jen menšina teoretických prací. Nicméně právě další evropské sbližování vede k přehodnocení role samostatných států a uvolnění prostoru pro nižší územní celky. Teoretické přístupy k úloze států a subnacionálních celků v evropském integračním procesu lze rozdělit do dvou základních skupin podle výchozí orientace. Jde o tradici realistickou a liberálně-idealistickou.

4.1 Realistická tradice

Evropská integrace představuje pro realismus problém související s realistickým pohledem na mezinárodní vztahy. Evropská integrace představuje příklad dlouhodobé spolupráce států organizované na demokratickém základě, tedy přesně toho, k čemu se zastánci realistických teorií staví velmi skepticky. Nicméně Drulák⁴⁰ uvádí některé přístupy vycházející z realistické tradice, které se pokoušejí o vysvětlení evropské integrace.

V první interpretaci se opírá o hegemoniální argumentaci. Jejím zástupce jmenuje Morgenthaua, který považuje evropskou integraci za jeden z mnoha pokusů o oblastní hegemonii. Ta nabyla svého plného smyslu až v globální mocenské rovnováze v podmínkách bipolárního uspořádání světa a studené války. V tomto kontextu představovala sjednocená západní Evropa pro USA hrozbu vůči sovětské expanzi. Morgenthau také vycházel z logiky mocenské rovnováhy, když definoval snahu Francie převést významnou část mocenských zdrojů Německa (těžba uhlí a oceli) pod mezinárodní kontrolu a tak zamezit dalšímu nežádoucímu sjednocování Evropy pod německým vedením.

Drulák v této souvislosti zmiňuje také Waltze, který se podobně jako Morgenthau opírá o výklad mocenské rovnováhy a který spojuje začátek evropského sbližování se vznikem bipolarity USA – SSSR. Ve stínu těchto dvou velmocí dochází ke snižování vzájemných třecích ploch mezi tradičními evropskými státy a tím umožňuje navázat trvalejší evropskou spolupráci.

⁴⁰ Drulák, P.: *Teorie mezinárodních vztahů*. Praha, Portál 2003.

Neorealisté předpokládali, že konec studené války povede i k ukončení evropského procesu sbližování právě z důvodu obnovy rivality mezi evropskými velmocemi. Bez sovětské hrozby a americké ochrany mělo podle jejich názoru dojít k obnově rivality mezi evropskými velmocemi, především k vytvoření protihegemoniální koalice proti Německu a tím k rozbití integračního procesu. Nicméně současný neorealismus považuje instituce a pravidla evropské integrace za výsledek mezivládní dohody mezi slabými a silnými aktéry, která přináší každému něco. Silní prosazují svůj zájem v určité oblasti evropské politiky a slabí získávají prostřednictvím společných institucí možnost alespoň částečného vlivu.

4.2 Liberálně-idealistické přístupy

Mezi koncepty s liberálně-idealistickou tradicí se výrazně vyhraňuje z pohledu evropského integračního zkoumání trojice přístupů. Neofunkcionalismus, liberálně-mezivládní přístup a víceúrovňové vládnutí.

Neofunkcionalismus v Drulákově pojetí logicky navazuje na klasický funkcionalismus. Jeho hlavní představitel, Mitrany, vychází z předpokladu, že klíčem trvalého míru je postupné propojování států na základě spolupráce v konkrétních praktických oblastech a řešení konkrétních otázek je v pouze v rukou odborníků bez účasti politiků a diplomatů. Tím je leckdy zabráněno iracionálnímu jednání politických špiček.

Neofunkcionalisté spojují s procesem evropského sbližování termín přelévání, který charakterizuje expanzivní charakter integrace, jež se přičiněním národních a nadnárodních elit a institucí rozšiřuje z jednoho sektoru do druhého. S ohledem na stagnaci evropského sbližování se na přelomu šedesátých a sedmdesátých let také objevuje termín odlévání, kdy další integrace nemusí vést k dynamickému přelévání do jiných sektorů, nýbrž může od další integrace odrazovat.

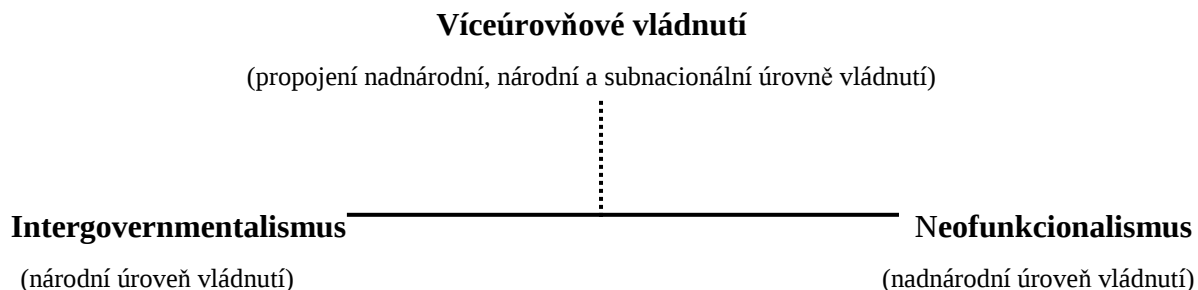
V návaznosti na neofunkcionalistické teorie Drulák uvádí šest nositelů integrační dynamiky:

1. funkcionální přelévání (integrace v jednom sektoru si na základě objektivních charakteristik vyžádá integraci v jiném sektoru);
2. politické přelévání (rostoucí přeshraniční transakce si vynucují vznik společných regulativních orgánů);
3. vypěstované přelévání (je výsledkem umělých vazeb mezi sektory, které vznikají během politických jednání);
4. sbližování elit;
5. touha po společné evropské identitě;

6. tlak vnějších aktérů;

Společně s Císařem prezentují další z trojice jmenovaných koncepcí - liberálně mezivládní přístup (intergovernmentalistický). Jeho význačný představitel Andrew Moravcsik považuje za hlavní aktéry evropského sbližování členské státy, které prosazují své národní zájmy. V této souvislosti definuje dvoustupňový model evropské integrace, který předpokládá, že v zájmu každé vlády je udržet se u moci, a proto musí uspokojovat požadavky nejvýznamnějších sil na domácí politické scéně. Agregací těchto požadavků na národní úrovni vzniká národní zájem, s nímž jde vláda do evropských vyjednávacích procesů. Posuny v evropské integraci jsou pak výsledkem velkých kompromisů mezi jednotlivými národními zájmy na evropské úrovni. Evropská integrace paradoxně posiluje postavení vlády státu vůči domácím politickým silám. Řada důležitých otázek se totiž řeší na evropské úrovni bez účasti parlamentů, v podmínkách, v nichž má vláda výlučný přístup k nezbytným informacím. Evropské instituce snižují transakční náklady uzavírání těchto kompromisů, aniž by však vstupovaly do vyjednávání jako samostatní aktéři. Později je tento model doplněn o třetí stupeň, v němž jsou vyjednané kompromisy stvrzeny zabudováním příslušných změn do institucionální architektury. Instituce tedy získávají další roli, ovšem stále se jedná o nástroje v rukou států, a nikoliv o samostatné aktéry.

Na předchozí koncepcie reaguje třetí ze zmiňované trojice, teorie víceúrovňového vládnutí (multilevel government). V porovnání s předchozími alternativami, jak uvádí Císař, přistupuje tento koncept k evropské integraci jako k procesu, v němž je politická autorita sdílena mezi několika úrovněmi organizací vlády. Národní vláda ztrácí své výhradní postavení nejdůležitějšího aktéra integrace a do modelu jsou přidány subnacionální a nadnárodní úrovně vlády. Evropská unie je vnímána jako pospolitost, v níž se politické procesy odehrávají na mnoho úrovních (evropské, státní, regionální, nadnárodní a místní) s mnoha typy aktérů (evropskými institucemi, vládami regionálními agenturami, soukromými firmami, nadnárodními sdruženími). Evropská integrace může z tohoto pohledu přinášet zároveň posilování role evropských institucí, vlád členských států, evropských regionů a soukromých subjektů. Její autoři pak hovoří o Evropské unii jako o mnohaúrovňové polity.



Dalším z rodiny liberálně-idealistických přístupů je neofederalismus. Drulák uvádí, že se svým logickým předchůdcem - federalismem – sdílí představu o tom, že konečný cíl integrace je evropský stát, nicméně na rozdíl od něj však neofederalisté odmítají „velký skok vpřed“ a vidí dosažení tohoto cíle, podobně jako neofunkcionalisté, v postupné integraci sektor po sektoru na základě neofunkcionalistické dynamiky. Zastánci tohoto proudu také věnují určitou pozornost evropským institucím, v nichž vidí zárodky institucí výkonné, zákonodárné a soudní moci budoucího evropského státu.

Podle Druláka zvýšenou pozornost evropským institucím věnují také obhájci nového institucionalismu. Ti vycházejí z předpokladu, že rozhodujícími aktéry integračního procesu jsou evropské instituce, které nehrají roli pouhých převodních pák, skrze něž státy uskutečňují své zájmy (viz neorealisté), nýbrž vytvářejí rovněž nové prostředí, na které státy musí reagovat.

V návaznosti pohledu na evropské instituce definuje trojí hledisko - racionalistické, historické a sociologické.

Racionalistický institucionalismus pohlíží na evropské instituce jako na vnější právní omezení, v jehož rámci se pohybují racionálně uvažující státy maximalizující vlastní zájmy. Státy vytvářejí tyto instituce jako alternativní a levnější model mezistátní spolupráce. To, že se nevyplnila očekávání realistů, kteří po pádu železné opony prorokovali zastavení evropského integračního procesu, úzce souvisí se skutečností, že jednotlivé státy již věnovaly určité investice do těchto orgánů a mají proto dlouhodobější zájem na jejich dalším fungování.

V historickém kontextu mají instituce ještě silnější postavení. Klíčovým pojmem je závislost na předchozích vzorech, který odráží skutečnost, že instituce si sebou nesou podmínky svého vzniku a nepřízpůsobují se automaticky změnám ve svém okolí a proměnlivým zájmům členských států. Z dlouhodobého hlediska proto instituce žijí svým vlastním životem a mohou se v některých případech stavět proti zájmům svých členů. Z tohoto hlediska se především Evropské komisi a Evropskému soudnímu dvoru podařilo získat rozsáhlé pravomoci, aniž by to bylo přáním většiny států.

Ještě dále jde sociologický pohled, který se svým charakterem již přibližuje ke konstruktivismu. Zastánci sociologického přístupu předpokládají, že státy a jejich zájmy jsou působením institucí přetvářeny, na rozdíl od předchozího pojetí, v němž jsou zájmy a identity utvářeny mimo vlastní instituce. Obhájci sociologického hlediska předpokládají, že instituce působí jako normativní a kognitivní řád ovlivňující způsob, jakým státy posuzují sebe i ostatní a jaké chování považují za přijatelné. V této perspektivě je výsledkem evropské integrace transformace evropských států, k níž dochází působením evropských institucí, kdy se z původních rivalů stávají spojenci schopni prosazovat celoevropské zájmy.⁴¹

4.3 Další teoretické směry

Velmi odvážný pohled nabízí marxistický proud, který evropské sbližování spojuje s dynamikou pozdněmoderního kapitalismu. V rámci tohoto pojetí dochází v kapitalistickém poválečném systému ke koncentraci kapitálu a evropská integrace je jak výsledkem, tak nástrojem tohoto procesu. Přeshraniční spolupráce umožňuje vznik nové třídy evropské buržoazie, která si vytváří efektivnější nástroje vykořisťování proletariátu. Evropské instituce představují nadstavbu nad evropským kapitalismem a reagují na konkurenci z USA.

Mezi další a velmi diskutované koncepce Drulák řadí konstruktivistické přístupy, které ukazují vliv idejí na evropské integrační snahy a spojují je s materiálními faktory a institucemi. Konstruktivismus vnáší do mezinárodních vztahů důraz na studium symbolických objektů a norem. Příkladem může být již zmiňovaný sociologický institucionalismus, který chápe instituce jako nositele určitých evropských myšlenek, jež jejich prostřednictvím přecházejí do národních identit členských států. Předmětem konstruktivistických teorií je právě vztah mezi evropskou a národní identitou. Rozdílné konstrukce vztahu národního a evropského jsou patrné v britském a německém případě. V Německu neexistuje na úrovni společnosti rozpor mezi němectvím a evropanstvím. Na druhou stranu, ve Velké Británii je velmi zřejmý rozdíl mezi národním a evropským postojem. Identita, ať už národní, či

⁴¹ Drulák, A.: *Teorie mezinárodních vztahů*. Praha, Portál 2003;
Císař, A.: *Evropská integrace v politických studiích*. Praha 2003.

evropská hraje v konstruktivistických analýzách roli jak nezávislé proměnné, která ovlivňuje proces integrace, tak závislé proměnné, která je utvářena tímto procesem.⁴²

5 Úloha regionů v evropském integračním procesu

Z hlediska sledovaného tématu má zásadní význam, jakou úlohu přisuzují regionům teorie evropského integračního procesu.

Neofunkcionalističtí autoři přiznávají, že regiony sehrávají určitou roli v evropském integračním procesu. Jeden ze základních nositelů integrační dynamiky (viz výše) vychází z primárního neofunkcionalistického postulátu přelévání a je definován jako politické sbližování. To je doprovázeno potřebou vybudovat společné evropské instituce právě z důvodu prohlubující se přeshraniční spolupráce. Sektorové rozšiřování spolupráce vede i k územní expanzi regionů, která překračuje hranice států. K podpoře těchto tvrzení definuje Ernst Hass politiku integrace jako pragmatickou strategii postupující ve spodních patrech politického procesu. Další zastánci tohoto přístupu vymezují integraci jako proces tažený sebezájmem pluralitních politicko-ekonomických aktérů, kteří postupnou redefinicí svých loajalit na nadnárodní úrovni tlačí integrační proces vpřed. Neofunkcionalisté tedy počítají s úlohou regionů v evropském integračním procesu, ale regiony a nižší územní celky nepokládají za jeho zásadní aktéry.

Odlišný přístup zohledňují ve svých teoriích příznivci intergovernmentalismu. Jsou to právě národní státy, které si udržují kontrolu nad integračním procesem a žádný jiný účastník nemůže v tomto postupu zaujmout významnější pozici. Moravcsik jako autor liberálního governmentálního může nabídnout určitý nástin úlohy regionů v integračním procesu. Jeho teorie pojímá státní chování jako rozhodování vedené racionálním jednáním vlády, která je omezena na jedné straně vlivy domácích zájmových skupin a na straně druhé prostředím asymetricky uspořádaných mezinárodních vztahů. Jinými slovy, národní vlády jsou pro Moravcsika nejdůležitějšími aktéry mezinárodní politiky a jedinými „agregátory“ preferencí domácích politických složek. Velmi opatrně můžeme označit region jako zájmovou skupinu či domácí politický subjekt. Můžeme tak regionům a municipalitám nabídnout zprostředkovanou roli v procesu evropského sbližování. Příspěvek nižších územně správních celků je však z pohledu současného evropského vývoje v mezivládních přístupech zanedbatelný.

⁴² Drulák, A.: *Teorie mezinárodních vztahů*. Praha, Portál 2003;
Císař, A.: *Evropská integrace v politických studiích*. Praha 2003.

Zcela rozdílná situace nastává při analýze teorií multiúrovňového vládnutí. Na rozdíl od integovernmentalismu zastánci koncepce „multi-level government“ přistupují k evropské integraci jako k procesu, v němž je politická autorita sdílena mezi několika úrovněmi organizace vlády. Národní vláda ztrácí své exkluzivní postavení nejdůležitějšího aktéra integrace a do modelu jsou přidány subnacionální a nadnárodní úrovně vlády. O jednoznačné a nezpochybitelné roli regionů svědčí i další vymezení multivládního přístupu, který definuje politický proces v EU jako vzájemné propojení národních, regionálních a nadnárodních institucí, které umožňují různým úrovním integrovat a „obcházet“ národní úroveň tak, jak to ukazuje příklad přímé spolupráce mezi různými eurolobbyistickými skupinami a evropskými institucemi.

Pokud porovnáme tři výše zmiňované teoretické přístupy z pohledu úrovně vládnutí, neofunkcionalisté preferují jako dominantní úroveň nadnárodní, integovernmentalisté upřednostňují úroveň národní a zastánci multi-národního přístupu se pak snaží o zahrnutí všech relevantních úrovní, včetně subnacionální. Z tohoto pohledu je přístup víceúrovňového vládnutí k úloze regionů v integračním procesu nejvstřícnější. Význam subnacionálních složek je měřitelný s výkonem subjektů operujících na národní a nadnárodní rovině. Neofunkcionalisté regionům určitou roli přiznávají, ale nezpochybňují ani význam národních států. Existují ale jiné faktory (např. sektorová spolupráce), které, dle obhájců tohoto směru, výrazně ovlivňují proces evropského sbližování.

Jak vyplývá z předešlé analýzy v integovernmentálních přístupech regiony sehrávají pouze roli zprostředkovatele a jejich vlastní přínos k integračnímu procesu je minimální.

5.1 Regiony a problémy suverenity

5.1.1 Koncept „Evropy států“ proti „Evropě regionů“

Na základě předchozí analýzy jsme schopni definovat dichotomickou dvojici odlišných přístupů zohledňující hledisko významnosti zapojení regionů do integračního procesu. Toto vymezení koresponduje s dvěma dnes již historickými představami o geograficko-politickém uspořádání Evropy. Vize společné Evropy založené na kooperující vzájemnosti jednotlivých národních států, které by si podržely nejen formální, ale také značnou faktickou míru své suverenity nebo takovou perspektivu, kdy národní státy na jednu stranu rozpouštějí své pravomoce směrem nahoru k evropským institucím a opačným směrem pak delegují část svých kompetencí na subnacionální politické subjekty.

Proti „Evropě regionů“ tak bývá kladena „Evropa (národních) států.“⁴³

V této souvislosti je nutno velmi důrazně zmínit, že oba tyto směry představují krajní varianty představ o společné Evropě. Jakýkoliv další integrační posun představuje vždy jen větší či menší příklon k jedné či druhé zmiňované variantě. Moravcsik⁴⁴ na toto téma dodává: „Máte-li pouze tyto dvě možnosti, jste chyceni v pasti, které se říká teorie bicyklu, a ta říká: když Evropa nebude dál směřovat k federálnímu státu, čeká ji kolaps. Myslím, že skutečnou výzvou pro politickou schopnost představitivosti, je obraz Evropy jako něčeho opravdu nového. Něčeho, co zahrnuje různé vlivy moci, má jiný způsob vyrovnávání moci, jiné instituce, způsoby dojednávání kompromisu, což je něco, co si žádný politik nikdy neuměl představit. Evropská unie je jediná skutečná nová politická forma, která funguje a prosperuje od vzniku liberálních demokracií v polovině 19. století. Evropská unie je zcela nová forma velmi omezeného federálního společenství, v němž je každá jednotka posílena.“

Nicméně, pro účely našeho výzkumu se pokusíme dané koncepty využít. Pomocí těchto přístupů bychom rádi demonstrovali měnící se úlohu a postavení evropských států a regionů.

Stát představuje základní jednotku geopolitického uspořádání, představující teritoriálně definovanou suverenitu, vycházející z tradic vestfálského míru. Jaká je však jeho funkce na počátku 21. století, ve věku informační společnosti pod vlivem globalizačních a integračních trendů? Je národní stát schopen plnit základní funkce jako obrana území, zajištění bezpečnosti obyvatel a zákonnosti? Je způsobilý zajistit určitou nezbytnou míru ekonomické, sociální a kulturní soudržnosti, která je nutná k udržení souladu uvnitř dané politické obce? Je schopen rozvíjet tradici západní zastupitelské demokracie?

V souvislosti s hledáním odpovědí na tyto a další otázky se v pokusme v první řadě definovat národní stát z hlediska jednoho z jeho hlavních pilířů – suverenity.

5.1.2 Suverenita národního státu

Šedivý⁴⁵ definuje národní stát, jak je znám počátkem 21. století třemi základními principy: teritoriální nedotknutelnost, svrchovaná rovnost s ostatními státy a státní suverenita.

Dle norem mezinárodního práva je státní suverenita vymezována jako „nezávislost státní moci daného státu na moci jiného státu, projevující se jako právo státu svobodně, podle

⁴³ Hloušek, V.: Evropa států, Evropa regionů. In: *Krajské volby 2000. Fakta, názory, komentáře*. Praha, Sborník CEVRO 2001.

⁴⁴ Moravcsik, A.: „EU je výjimečný historický projekt“. Interview. Ověřeno k 20. 4. 2004. Dostupné z www.bbc.co.uk/czech/2004.

⁴⁵ Šedivý, J.: Suverenita státní a nadstátní. Má evropský občan budoucnost? In: *Demokracie a ústavnost*. Praha, Univerzita Karlova 1995.

vlastního uvážení, rozhodovat své vnitřní i vnější záležitosti, aniž by tím byla porušena práva jiných států a uznané normy mezinárodního práva.“ Ve stejném smyslu je i čl. 2 Charty OSN, která je základním politicko-právním dokumentem mezinárodních vztahů druhé poloviny 20. století.

Politologové rozlišují státní suverenitu vnější a vnitřní. Vnější suverenita je definována vztahem k jiným státům z hlediska mezinárodního práva. Vnitřní suverenita je chápána jako vlastnost, kterou má politický útvar stát ve vztahu ke společnosti náležející do sféry jeho vlády. Jinak řečeno, je to nejvyšší politická autorita vykonávaná nad určitým územím. Klasická definice německého sociologa M. Webera vymezuje stát jako instituci, která má monopol legálního násilí nad určitým územím a společností.

Definice založené na pojmech moc, území a společnost nám však poskytují jen dílčí obraz suverénního státu, který lze definovat také z hlediska jeho funkcí.

Šedivý v této souvislosti poukazuje na rozšiřování funkcí evropského státu v průběhu posledních třech stoletích. Jako původní a základní funkci uvádí monopolizaci vojenského násilí, kterou na sebe postupně nabíral mezi 13. a 18. stoletím. Koncem 18. století však dochází k postupnému přehodnocení jednoúčelového funkčního zaměření. Jako podpůrný argument uvádí podíl hrubého domácího produktu v přehledu historického vývoje: V roce 1700 státy absorbovaly přibližně již mezi 5 % HDP v dobách míru a 10 % během válek, do roku 1760 se tento poměr pohyboval již mezi 15 – 25 %. Do roku 1810 to bylo již 25 – 35 %. V této době armády absorbovaly kolem 5 % z celkového počtu obyvatel. Během jednoho století je pak možno pozorovat rychlé funkční rozšíření: stát počátku 19. století vojensky mobilizuje poměrně velké množství svých obyvatel, rozsáhle uplatňuje své daňové povinnosti a navíc se snaží zapojit občany do realizace svých cílů. S ohledem na udržení maximální koncentrace zdrojů, dovršení stabilizace území a homogenizace společnosti dochází k rozšiřování a decentralizaci státní správy. Stát podporuje vytváření základních komunikačních kanálů a zavádí systém obecného i odborného vzdělávání. V návaznosti na rozšiřování volebního práva, zejména v druhé polovině 19. století, roste politická participace občanů na řízení a správě státu. První světová válka přináší dlouhodobé státní plánování, opatrné zavádění všeobecné sociální a zdravotnické péče a taktéž bez ohledu na třídní příslušnosti vyvolává společné nacionální cítění. V této době se již formuje suverénní stát 20. století a jeho občané, kteří nejsou pouze nástrojem vojenské síly státu, nýbrž jsou se svým státem politicky, sociálně i emočně svázáni.⁴⁶

⁴⁶ Šedivý, J.: Suverenita státní a nadstátní. Má evropský občan budoucnost? In: *Demokracie a ústavnost*. Praha, Univerzita Karlova 1995.

5.1.3 Státní suverenita a evropská integrace

S ohledem na další historický vývoj evropského národního státu a jeho základních atributů počátku 21. století se jen těžce vyhneme evropskému procesu, který tak zásadně mění tvář národních suverénních států. V této souvislosti si tedy dovolíme podat stručný historický nástin postupného integračního snažení, tak jak jej ve svém přehledu prezentuje J. Šedivý.⁴⁷

Počátek integračních pokusů spojuje s ukončením dvou světových válek a války studené, které ukončily téměř pět století trvající úsilí na ovládnutí evropského kontinentu. Po roce 1945 byla suverenita států západní Evropy narušena jejich dobrovolnou závislostí na Spojených státech a suverenita východoevropanů oslabena jejich nedobrovolnou závislostí na Sovětském svazu. Evropané se tak pomalu smířili ze ztrátou tradičně nejsilnějšího znaku státní suverenity - nezávislé sebeobrané vojenské síly.

Pod vojenskou ochranou Spojených států se mohly státy západní Evropy soustředit na hledání pozitivního způsobu zajištění míru ve společném evropském prostoru. Jako nejvýhodnější se jevila cesta postupného ekonomického sbližování. Základy spolupráce byly nastaveny již v druhé polovině 40. let, kdy Američany vytvořený Marshallův plán (1948) přinesl nejen po válce chybějící zdroje a prostředky pro hospodářskou obnovu, ale taktéž svými podmínkami donutil účastnické státy spolupracovat. Založení Severoatlantického paktu v roce 1949 pak hospodářskou součinnost doplnilo o spolupráci na poli vojenském a bezpečnostním.

Zásadním krokem směrem k evropské integraci bylo roce 1951 založení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO) šesti západoevropskými státy (Francie, Německo, Itálie, Benelux).

Tento projekt, který byl iniciován francouzským ministrem zahraničí Robertem Schumanem, byl reakcí na založení západoněmeckého státu. Jeho hlavní myšlenkou bylo sdružení základních zdrojů a výstupů těžkého průmyslu a vytvoření společného trhu, které mělo zabránit válečným náladám mezi Francií a Německem.⁴⁸ Společenství mělo být také prvním krokem k vybudování evropské federace: jeho zakladatelé, vedeni funkcionalistickou teorií integrace, předpokládali, že původně „sektorová integrace“ (těžký průmysl) bude postupně rozšiřována i na další hospodářská odvětví a že se bude později nevyhnutelně „přelévat“ i do oblasti politické. Z hlediska pohledu státní suverenity se stal důležitým

⁴⁷ Šedivý, J.: Suverenita státní a nadstátní. Má evropský občan budoucnost? In: *Demokracie a ústavnost*. Praha, Univerzita Karlova 1995.

⁴⁸ Plechanovová, B., Fiedler, J.: *Kapitoly z dějin mezinárodních vztahů 1941 – 1995*. Praha, Institut ISE 1997.

momentem přesun určitých pravomocí (v této chvíli týkající se pouze ekonomického sektoru) na nadnárodní úroveň v rámci ESUO.

V souvislosti s ekonomickou integrací byla plánována integrace bezpečnostní. V roce 1950 přišli Francouzi s návrhem na vytvoření Evropského obranného společenství (EOS), jehož základem měla být společná evropská armáda. Předpokladem tohoto projektu byla však faktická federalizace Evropy, která představovala další přesunutí kompetencí směrem nahoru na nadnárodní úroveň. Smlouva o EOS byla podepsána v roce 1952 zakládajícími státy ESUO a vycházela z podobné organizační struktury, nicméně neschválení této smlouvy francouzským Národním shromážděním v roce 1954 mělo za následek neúspěch celého projektu. I přes veškerou snahu evropské státy nebyly v té době ještě připraveny vzdát se nejcitlivější částí své suverenity – národní obrany.

I přes neúspěch sbližování v oblasti bezpečnosti dále pokračovala v západní Evropě integrace hospodářská. V roce 1957 byly v Římě podepsány smlouvy o zřízení Evropského společenství atomové energie (Euroatom) a Evropského hospodářského společenství (EHS). Založení EHS a Euroatomu představovalo další krok v postupném sektorovém sbližování a taktéž úspěšný pokus o vytvoření společné západoevropské platformy pro rozvoj a kontrolu jaderné energie. Evropské hospodářské společenství bylo původně založeno na principech celní unie, později však společně s formacemi ESUO a Euroatom položily základy pro vznik dalšího nadnárodního uskupení nazývaného krátce Evropské společenství (ES).

Další postup integrace nejen v ekonomické, ale i politické oblasti je zmiňován již v Římských smlouvách, nicméně až do poloviny 70. let byly zahraničně politické diskuse vedeny přísně mimo rámec všech společenství.

Prvotní snahy o politickou debatu vedenou nad rozsah národních států jsou spojovány s rokem 1947, kdy na komunitární půdě ministři ES (Rada ministrů) projednávali kyperskou krizi. Další výrazný průlom v řešení společných politických otázek se objevuje až koncem 70. let, kdy se členské země ES kolektivně, nicméně stále na přísně mezivládním principu, vyjadřovaly k aktuálním politickým událostem (iránská krize, události v Polsku a válka o Falklandy).

Oblast hospodářské spolupráce se postupně dále prohlubovala, výrazným momentem pro posílení ekonomické integrace bylo doplnění Římských smluv o dodatky, které jsou známy jako Jednotný evropský akt, podepsaný roku 1985.

Komunitární rámec se rozrostl o další okruhy nadnárodní spolupráce – ochrana životního prostředí, výzkum, technologie, regionální politika. V této souvislosti byly také rozšířeny pravomoci společenství: Radě ministrů umožnil Akt většinové hlasování v řadě

oblastí, které do té doby vyžadovaly podle Římské smlouvy pouze jednomyslnou shodu. Jednalo se však o otázky pouze ekonomického charakteru, které souvisely s vytvářením vnitřního trhu Společenství (projekt Evropa 1992). Jednotný vnitřní trh jako oblast, kde je zaručen volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu, byl zaveden v souladu s předpoklady Aktu od 1. 1. 1993.⁴⁹

JEA institucionalizoval politickou spolupráci v podobě pravidelných měsíčních schůzek ministrů zahraniční členských zemí Společenství. Akt také posílil úlohu Komise Evropských společenství a Evropského parlamentu (do kterého poslanci od roku 1979 voleni přímou volbou), rozšířil jeho pravomoci a ustanovil další společné evropské instituce.

Úvodní slovo JEA specifikuje cíle aktu jako „základy stále užší spolupráce“ mezi národy Evropy. Smlouva o Evropské unii, podepsaná v Maastrichtu 1991 a ratifikována členskými zeměmi v roce 1992 vymezuje cíl jako „pokračování v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy“. Změna formulace cílů jednoznačně ukazuje na postupující a úspěšný proces evropského sbližování.⁵⁰

Na druhé straně výsledky maastrichtského snažení v sobě zahrnovaly určitý rozpor. Výsledkem této mezivládní konference bylo založení Evropské unie (EU), která nahradila dnem 1. 11. 2003 stávající Evropské společenství. Unie byla založena na jednotné organizační struktuře, která spočívá na třech pilířích: hospodářská a měnová unie; společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) a vnitřní záležitosti bezpečnosti a soudnictví. Podrobnější studium maastrichtského dokumentu však ukazuje na výrazná kompromisní řešení citlivých otázek související právě s oblastí národní suverenity. Zatímco v rámci prvního pilíře dochází k postupnému prohlubování společné evropské spolupráce, záležitosti druhého a třetího pilíře stále vycházejí z rozhodnutí učiněných na úrovni národních vlád. Důkazem tohoto přístupu je velmi neschůdné hledání společných stanovisek a postojů učiněných v návaznosti na balkánskou krizi a válku v Iráku.

5.1.4 Problém evropského občanství

Částečné narušení suverenity jednotlivých evropských států jako důsledek pokračujícího integračního procesu sebou přinesla celou řadu nových problémových okruhů. V rámci sbližovacího postupu dochází k přesunu části suverénních pravomocí na evropské instituce a na druhé straně přecházejí některé úkoly z rukou národních vlád na úrovně nižší – lokální a regionální. Na základě pomalého rozpouštění původně státních kompetencí se pak vnímání

⁴⁹ Plechanovová, B., Fiedler, J.: *Kapitoly z dějin mezinárodních vztahů 1941 – 1995*. Praha, Institut ISE 1997.

⁵⁰ Tamtéž.

jak tradičního politického celku, tak nově vznikající evropské federace formuje do nejasně definovatelného rozměru s nejasným dopadem působnosti.

Jednou takovou problémovou oblastí navazující na budování nadnárodního společenství je otázka společného „euroobčanství“. Šedivý s ohledem na toto téma v první řadě odkazuje na Maastrichtskou smlouvu. Ta se pokouší vytvořit politickou vazbu mezi občany členských zemí a EU s cílem posílit vědomí identity s Unií. Každý občan členského státu je pak automaticky, od vstupu smlouvy v platnost, také občanem EU. Občanství EU umožňuje:

„právo svobodně se pohybovat a pobývat (usídlit se) na území členských států, ... právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státu, v němž pobývá, ... právo na ochranu diplomatickými nebo konzulárními orgány kteréhokoli členského státu za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu“.

Občan EU má také právo obracet se s peticemi na Evropský parlament a má právo přístupu k ombudsmanovi EU.

Dále Šedivý v této souvislosti upozorňuje, že i přes vymezení části objektivních podmínek pro občanství EU ve Smlouvě o Evropské unii, zbývá dořešit otázky doladění například v oblasti daňové a sociální politiky. Vojenská služba a volební právo do jednotlivých parlamentů pak ponechává na rozhodnutích národních politiků.

Vedle objektivní stránky občanství zmiňuje i stránku subjektivní: občan je k politické jednotce, které mu občanství poskytuje, vázán také emociálně, je jí oddán a identifikuje se s ní. Se svými spoluobčany sdílí pocit jisté vzájemné solidarity.

Na nedostatečné rozvinutí této subjektivní stránky poukazuje právě s ohledem na vnímáním evropského občanství. Předpoklad, že většina občanů je orientovaná především národně, ilustruje na příkladu voleb do Evropského parlamentu. Výzkumy ukazují na jasnou převahu národního přístupu voličů nad evropským ve volbách do EP. Nízká účast voličů (nižší než ve volbách do národních parlamentů) poukazuje na menší zájem o záležitosti EU, taktéž volební kampaně v jednotlivých zemích se soustřeďují mnohem více na domácí záležitosti než na orientaci v rámci politického spektra. I přes vytváření politicky orientovaných frakcí v Evropském parlamentu, jedná-li se o věcech, které se dotýkají národního zájmu, řídí se poslanci spíše národní než ideologickou příslušností. Závěrem dodává, že dodnes také neexistuje seriózní a výkonná politická strana, která by byla založena

na evropské, nadnárodní bázi a poslanci EP jsou převážně voleni na základě vnitropolitického profilu státu, se kterým se voleb účastní.⁵¹

Za zmínku v této souvislosti stojí i fakt, že jsou to sdělovací prostředky a postoje politiků, které ovlivňují emociální faktor občanství. Záleží především na tom, jak se o této problematice hovoří, jak často a také jak kriticky. U nás v České republice můžeme pozorovat stav, kdy rétorika politiků a hlas média je naladěno spíše na národní notu a na vše evropské je nahlíženo kriticky.

5.1.5 Suverenita a EU

S ohledem na předchozí skutečnosti se nabízí otázka, jaký tedy bude osud národního státu a jeho suverenity? Nahradí nově vznikající společná evropská suverenita původní suverenitu státní? Bude to nové evropské společenství které na sebe převezme úkoly a povinnosti historických politických celků?

J. Šedivý se s ohledem na výše uvedené poznatky pokouší o analýzu evropského uskupení jako potenciálního pokračovatele tradičních národních útvarů.

V prvé řadě upozorňuje na skutečnost, že EU nedisponuje řadou atributů suverénního státu. Evropské instituce nemají podobu ani charakter státních institucí. Evropský parlament není zákonodárným sborem, legislativa vychází z mezivládní půdy Rady ministrů. Evropský parlament disponuje pouze omezenými kontrolními a poradními pravomocemi. Komise EU není vládou, její předseda nemá pravomoci ministerského předsedy. EU nemá prezidenta. Na druhé straně však došlo po zdoluhavých jednáních ke schválení ústavní smlouvy, avšak schvalovací proces v jednotlivých členských zemích se velmi komplikuje.

V oblasti vnějších vztahů se EU daří vystupovat jednotně pouze v otázkách souvisejících s prvním pilířem, zejména v oblasti obchodních jednání. V nich je také Unie zastupována jednou osobou – příslušným úředníkem Komise. Oblast zahraniční politiky a bezpečnosti je regulována mezivládními mechanismy. Zejména v krizových obdobích se vždy znovu ukazuje, že definování kolektivního, evropského zájmu naráží na partikulární, národní zájmy jednotlivých států EU. Společné směřování v rámci evropské zahraniční politiky a bezpečnosti zůstává stále otevřeným a nevyřešeným problémem nové evropské společnosti.

S koncem studené války zmizel jeden z hlavních důvodů evropského sbližování – ohrožení z Východu. Rozpad socialistického tábora přinutil Evropany znovu přehodnotit

⁵¹ Šedivý, J.: Suverenita státní a nadstátní. Má evropský občan budoucnost? In: *Demokracie a ústavnost*. Praha, Univerzita Karlova 1995.

význam suverenity v oblasti bezpečnosti a zahraniční politiky. V zásadě existují dva přístupy: buď budovat nadnárodní zahraničněpolitickou a bezpečnostní shodu, nebo hledat způsoby a mechanismy spolupráce mezivládní. Jak dokazují současné snahy o řešení zahraničně politických konfliktů, převládá jednoznačně druhý přístup. Jak Šedivý poukazuje, EU nedisponuje vnitřní suverenitou, zmiňovaným monopolem násilí v rámci svého území. Jinak řečeno, otázky vnitřní bezpečnosti a soudnictví, které jsou součástí třetího pilíře EU spadají pod pravomoc jednotlivých národních vlád členských zemí EU. Připomíná, že problémy spojené s realizací projektu úplného zrušení kontrol na vnitřních hranicích mezi několika státy a těžkosti s vytvořením evropské policie jsou důkazem nepřilísné ochoty a úsilí se s ohledem na oslabování suverenity v této oblasti.

V souvislosti s evropským občanstvím uvádí skutečnost, že od 50. let existuje pro individuálního občana možnost obrátit se na Evropských soud pro lidská práva se stížnostmi proti vlastní vládě. I přesto, že celá procedura je velmi složitá a nakonec vždy záleží na vládě suverénního státu, zda se případnému rozsudku podřídí, již samotná možnost žalovat vládu ze strany jednotlivce je významný obrat v tradičním chápání vnitřní suverenity státu nad občanem.

Maastrichtská smlouva pak zavádí vedle evropského občanství také individuální právo přístupu k ombudsmanovi, což podle Šedivého⁵² představuje další krok v rozšiřování práv evropského občana a to nejen vůči suverénnímu státu, ale i vůči celému evropskému společenství. Euroobčan však stále zůstává pouze „na papíře“ a jeho identita se buduje velmi pomalu. Stejně tak neexistuje evropská veřejnost, která se jen těžko formuje pod tlakem jazykových bariér a historických tradic. Národní stát stále zůstává hlavním centrem, na nějž se vztahuje občanská loajalita. To dokazují již zmiňované volby do Evropského parlamentu a odlišné národní přístupy k aktuálnímu celoevropskému dění. Přesto na druhé straně Šedivý upozorňuje na existenci určité evropské solidarity, která se projevuje přerozdělováním společného bohatství ve prospěch chudších oblastí. Ta má však své hranice, které zřetelně vystupují v obdobích hospodářského útlumu. Evropská integrace vychází z obecného pravidla: Evropané jsou ochotni postupovat ke společnému cíli v dobách hospodářské prosperity, období recese zpravidla vyvolává odklon od společných cílů, zpomalení, či dokonce regresi integračního procesu a obrat národních vlád k řešení vnitřních problémů svých zemí, nezřídka i na úkor integračních partnerů.⁵³

⁵² Šedivý, J.: Suverenity státní a nadstátní. Má evropský občan budoucnost? In: *Demokracie a ústavnost*. Praha, Univerzita Karlova 1995.

⁵³ Tamtéž.

Další pohled na vnímání suverenity ve společné Evropě vyjadřuje taktéž Moravcsik.⁵⁴ V svém interview pro BBC v souvislosti s dotazem zda Česká republika neztratí velkou část své suverenity a zda se ve velké Evropě „nerozpustí“ vyjadřuje: “Existuje jistá obchodní dohoda, kterou jste udělali při uzavírání spolupráce se společenstvím, jako je Evropská unie. A tato dohoda je velmi prostá, přestože se ji někteří lidé snaží komplikovat. Dohoda je taková: vy se vzdáváte možnosti rozhodovat jednostranně v řadě záležitostí, nemluvíme o suverenitě, mluvíme o jednostrannosti. Češi už nebudou moci v mnoha věcech rozhodovat jednostranně, v politických otázkách, v ekonomice a částečně i zahraniční politice, ve vztahu k dalším zemím. Za to, že se vzdávají možnosti jednat jednostranně v některých otázkách, získávají Češi možnost mluvit do jednostranného rozhodování druhých. A to je obchod, který jste udělali. Myslím, že otázka zužování nebo rozšiřování vaší suverenity nemá smysl. Jako suverénně vyjednávací stát svou moc zvyšujete, jako suverénní stát, který jedná jednostranně, vaše moc oslabuje. To je samozřejmě, to je to, na čem Evropská unie stojí, je to dané samotnou strukturou dohody.“ Na otázku související, zda akceptace ústavní smlouvy nevede k větší ztrátě suverenity Česka, Moravcsik reaguje argumentem: “Ústava je konzervativní konsolidační dokument, který nesměřuje k federalismu. Při větším přiblížení je jasné, že tato současná ústava, v dosud známě podobě, pouze kodifikuje to, co už existuje, pouze v několika věcech, zavádí něco nového – mění hlasovací systém a navrhuje velmi váhavé kroky v zahraniční politice a přistěhovalecké politice.“⁵⁵

5.2 Regiony a demokratická transformace

V návaznosti na předchozí debatu, která se pokoušela vymezit některé problémy související s přesunem citlivých suverénních pravomocí na úroveň nadnárodní, se v další kapitole chceme věnovat dalšímu palčivému problému spojovaného s oslabováním národní identity a existencí nového mnohonárodního evropského společenství – otázkou legitimacy.

5.2.1 Principy demokracie a proces globalizace

V první části práce při pokusu o vymezení termínu regionalizace Čmejrek⁵⁶ uvádí možnou variantu vnímání tohoto procesu ve vztahu k probíhajícím demokratickým změnám.

⁵⁴ Moravcsik, A.: „EU je výjimečný historický projekt“. Interview. Ověřeno k 20. 4. 2004. Dostupné z www.bbc.co.uk/czech/2004.

⁵⁵ Moravcsik, A.: „EU je výjimečný historický projekt“. Interview. Ověřeno k 20. 4. 2004. Dostupné z www.bbc.co.uk/czech/2004.

⁵⁶ Čmejrek, J.: *Politika v regionálním rozvoji*. Praha, ČZU PEF 2004.

Jako základ pro svůj výklad uvádí Roberta Dahla a jeho tři historické podoby demokratické transformace. Ten první transformaci klade do období řecko-latinských městských států 5. století před naším letopočtem a definuje ji jako zavedení principů přímé demokracie do rozhodovacího procesu. Druhou transformaci spojuje s dobou novověku a jejím výsledkem je zavedení systému zastupitelské demokracie v několika desítkách nejvyspělejších zemí. Třetí transformace teprve nastává a bude spočívat v tom, že zastupitelská demokracie se globálně rozšíří. Dahl ve své teorii ohraničuje zastupitelskou demokracii jako určitý normativní rámec a zastupitelskou demokracii jako reálně fungující politický systém. Termínem polyarchie pak označuje skutečně fungující politický řád, který se k demokratickému ideálu dokáže pouze jenom přiblížit, nikoliv však úplně uskutečnit.

Společně s dalšími autory, kteří se věnují problematice vývoje demokratického procesu, se přiklání k názoru, že moderní zastupitelská demokracie je velmi úzce svázána s národním státem. Důkazem je právě jeho úvaha spojená s třetí transformací, kterou si dokáže představit především jako podstatné rozšíření demokratických států.

V této souvislosti si Čmejrek pokládá otázku, jakou úlohu sehrává regionální rozvoj z pohledu demokratického fungování národních států. S ohledem na vývoj národních demokracií zmiňuje fakt, že charakteristickým rysem vývoje národních států se stala centralizace, která v konečném dopadu vede k oslabování regionální identity. Existence centralizovaného národního státu není v zásadním rozporu s politikou regionálního rozvoje, nicméně její podoba více vychází z centrálně stanovených priorit než z požadavků definovaných na lokální či regionální úrovni.

Na druhé straně vymezuje i další typ regionálního rozvoje, který méně spoléhá na centrální přerozdělování a využívá především nových možností, který nabízí proces globalizace. Pro regiony může být globalizace podobnou hrozbou jako pro národní státy, ale současně jim přináší nové příležitosti a otvírá široký prostor regionálnímu rozvoji. Tento typ regionálního rozvoje, jehož charakter je více utvářen na místní úrovni, se může pak dostávat do rozporu s politikou definovanou na národní úrovni a může svými aktivitami překračovat hranice národního státu. V takovémto případě pak politika státu může představovat omezující faktor dalšího regionálního rozvoje. S ohledem na globalizační tendence zmiňuje Z. Bauman, který pokládá regionalizaci za jakéhosi trojského koně, jímž účastníci globalizace prorážejí hradby národních států a jejich mechanismů politické kontroly.

Globalizační proces je také chápán jako možná překážka třetí demokratické transformace, jelikož zásadní měrou zasahuje do kompetencí a suverenity národních států a narušuje institucionální strukturu legitimního politického rozhodování. Přirozenou reakcí na

zmiňované probíhající tendence je pak rozšiřování antiglobalizačního hnutí. Čmejrek pak podotýká, že zmíněný proces je do jisté míry analogický se situací, která se vytvořila v 19. století, před upevněním zastupitelské demokracie. Anarchismus tehdy signalizoval, že politická moc ztrácí legitimitu podobně jako antiglobalizační hnutí ukazuje na oslabenou legitimitu soudobého politického procesu.

Závěrem svého výkladu pak definuje současný názor jako střet dvou historických koncepcí: Na jedné straně zastupitelská demokracie jako přirozený důsledek historické transformace politických systémů národních států, která získává svůj nadnárodní rozměr v podobě mezinárodní spolupráce a integrace. Na druhé straně se stále více projevuje globalizace, která překonává státní hranice, podporuje aktivity regionálních a místních celků a stává se historickým kontextem procesu regionalizace. V něm jde posléze o zajištění místní konkurenceschopnosti, udržitelného rozvoje, společenské integrace a participace, ale i o demokratičtější účast občanů v rozhodovacím procesu. Odlišnost obou přístupů pak zdůrazňuje problematiku vymezení a zajištění demokratických zájmů v procesu politického rozhodování a legitimizaci politického procesu. Debatu pak uzavírá otázkou, zda regionalizace spjatá s globalizací může vytvořit půdu pro novou institucionální podobu demokratického procesu a novou politickou transformaci.

5.2.2 Demokratické principy a legitimita

Lipsetova⁵⁷ obecná encyklopedie demokracie uvádí, že veškeré demokratické teorie zdůrazňují potřebu legitimacy pro zachování demokratické stability. Elity i lid musí sdílet stejnou víru, že systém, což je sada ústavních předpisů, ne pouze správních směrnic, představuje nejvhodnější formu vládnutí.

Demokratické teorie vycházejí ze společné zásady, že volení zástupci jsou morálně oprávněni vyžadovat loajalitu a poslušnost od svých občanů – stanovovat a regulovat výši daní, vytvářet legislativu a vynucovat si její dodržování. Tento princip se dotýká i občanů, kteří je ve své volbě nepodpořili a nebo mají odlišné politické smýšlení. Ve všech formách demokratické společnosti existují jedinci, kteří sice oceňují demokratické principy, nicméně považují za prioritní jiné cíle a věří, že odlišné způsoby organizace politického života jsou více efektivní pro dosažení vytčených cílů. Postoje členů společnosti vzhledem k demokracii jako politickému systému nesmí být zaměňovány s hodnocením chování určitých institucí a posuzováním individuálních politiků.

⁵⁷ Lipset, S. M. and editorial board.: *The encyclopedia of democracy*. London, Routledge 1995.

Někdy také dochází k zaměňování efektivity systému s jeho legitimitou. Efektivita systému není zárukou vysoké míry legitimacy. I velmi výkonný systém bez dostatečné legitimní podpory může dospět k rozpadu. Právě dostatečná míra legitimacy umožňuje zvládat vážné krize a zakolísání. Tento argument lze doplnit tvrzením, že vyšší míra legitimacy vede k větší schopnost snést intenzivnější zátěž. Legitimní systémy vycházejí z principu dobrovolného dodržování. V nedostatečně legitimním celku, který se musí vypořádávat s neukázněnými občany, je obtížnější zachovat demokratické principy a v konečném důsledku může dojít až k rozpadu celé struktury.

V souvislosti s legitimitou se objevují některé faktory, které zásadně ovlivňují její míru a stabilitu .

Jeden z prioritních činitelů je úloha elit ve společnosti. Legimita demokracie závisí v první řadě na podpoře politických elit. Výzkumy dokazují, že impulsy k demokratickým přeměnám vycházejí z rozhodnutí vůdčích osobností politického, ekonomického a kulturního života. Pokud však tyto představitelé zpochybňují demokratické hodnoty nebo jsou k systému lhostejní, demokracie může být v ohrožení. Elity mají totiž ve většině případů vlastní dostatečné prostředky a silnou základnu pro vytvoření krize v systému, s jehož hodnotami nesouhlasí. Ostatní lid ačkoliv je skvěle organizován, k závažným změnám přispívá nepatrným dílem. Pokud elity nepodporují demokratické principy, a to i v případě, kdy demokracie je široce podporována ostatními občany, naděje na její přežití je slabá.

Dalším zásadním faktorem legitimacy je všeobecný trend, který podporuje demokracii jako nejlepší variantu vládního uspořádání. Lidé po prožitých historických zkušenostech volí demokratický systém jako nejvhodnější ze všech špatných variant, aniž by se plně ztotožnili s jejími zásadami a posláním.

Německý sociolog Max Weber vyzdvihuje dva kritické činitele, které zásadním způsobem ovlivňují míru legitimacy. V první řadě jsou to historické tradice, které považuje za přirozený zdroj legitimního chování systému. Jako tradiční legitimní instituci jmenuje monarchii, která paradoxně napomohla v mnoha zemích k demokratickým přeměnám. Demokracie byla totiž implementována postupným rozpouštěním zákonodárné a výkonné moci, která se postupně přesouvala z rukou monarchy k legitimně voleným zástupcům. Dalším příkladem takovéto instituce je americká ústava, která vytvořila základnu legitimacy v demokratickém přerodu Spojených amerických států. Max Weber naproti tomu zmiňuje křehkost mladých demokracií právě vycházející z nedostatku historických tradic, které jsou nahrazovány kultem osobnosti. Systémy založené na charismatických osobnostech, jak

dokládá historický vývoj, však vykazují zřetelné známky nestability. Charisma jen málokdy představuje základ pro legitimní demokracii.

Dalším důležitým ukazatelem míry legitimacy je efektivita a úspěšnost samotného systému. Komparativní studie ukazují, že elity záměrně podporují demokratické uspořádání z důvodu nejvhodnějšího zázemí pro podporu vlastních aktivit a cílů. Dějinné okolnosti ukazují na přímý vztah mezi uspokojením potřeb občanů a mírou legitimacy v systému zakořeněné.

Demokratické režimy jsou také daleko často odvozovány od efektivity svých ekonomických, sociálních a kulturních výkonů. Případné prohry jsou s ohledem na transparentnost těchto systému jasně viditelné a napadnutelné. V této souvislosti je nutno zmínit i otázku „socializace“ demokratického systému, kde délka fungování takového režimu významně ovlivňuje jeho stabilitu. Max Weber zmiňuje otázku institucionalizace demokracie v systémech s tradičními hodnotami, kdy právě ekonomický úspěch a efektivnost vede k postupnému přijímání základních lidských práv a svobod, jak to dokazuje vytvoření ústavy Spojených států.

Vedle ekonomických faktorů, které výrazně ovlivňují legitimní demokratický proces, existují i další činitelé, kteří výrazně zasazují do tohoto procesu. Občané od systému kromě zajištění ekonomického blahobytu očekávají, že bude schopen zajistit určitý vnitřní pořádek, mírové prostředí a vzniklé konflikty bude řešit pokojnými cestami. Jinak řečeno, umožní zajistit klid a bezpečnost každodenního života. Dále předpokládají řešení základních společenských problémů a zajištění určité minimální garance politické úspěšnosti. V neposlední řadě jsou to naděje spojené s respektováním dalších demokratických požadavků, jako je zajištění základních občanských a politických svobod, dodržování zákonů, svobodné a pravidelné volby a také sebevědomí související s institutem občanství.

S ohledem na tyto skutečnosti se odborníci zabývali otázkami, proč některé mladé demokracie s nízkou mírou legitimacy dokázaly za nesplnění těchto zmiňovaných podmínek přežít. Literatura nabízí tři základní vysvětlení. V první řadě, v čerstvých demokratických systémech jsou občané ochotní vzít na vědomost skutečnosti, že současné kolize a problémy ekonomického i neekonomického rázu jsou důsledky minulého režimu. Dále vycházejí z předpokladu, že systém se pomalu učí a vyrovnává se vznikajícími krizemi. Třetím možným výkladem je optimistická vidina současné situace, neboť oproti předchozímu systému je každá varianta zlepšením.⁵⁸

⁵⁸ Lipset, S. M. and editorial board.: The encyclopedia of democracy. London, Routledge 1995.

Rozšiřující pohled na otázku legitimacy přináší Jiří Pribán⁵⁹, který se zabývá jejím komplikovaným vztahem k právu. Pribán prohlašuje, že vnější podmínky demokratického právního státu, jakými jsou demokratická povaha zákonodárných orgánů, ochrana lidských práv a svobod nebo principy dělby moci představují samozřejmý předpoklad legitimacy daného systému. Zároveň prohlašuje, že právo, které vychází z těchto předpokladů, si nemůže zajistit úplnou legitimitu. Legimitu považuje za otázku principů a přesvědčení o jejich správnosti. Podle něj v pluralitní společnosti neexistuje způsob, jak tyto přesvědčení sjednotit a tím dosáhnout nezpochybnitelné legitimacy. Antiliberalní a antidemokratické prvky jsou vnitřní součástí liberálně demokratických systémů právního řádu. Konečným důsledkem je, že legitimita je přímo úměrná schopnosti legality zrušit sebe samu jako svrchovaný legitimizační diskurz soudobých liberálně demokratických společností. Ve své úvaze se ztotožňuje s výrokem Carla Schmitta, který prohlašuje, že legalita musí být děravá, nikoliv svrchovaná, aby si uchovala legitimizační schopnost.

5.2.3 Legimita v konceptech Evropy států a Evropy regionů

Pokud jsme v předchozí kapitole specifikovali základní principy a pravidla demokratického chování systému, pokusíme se v následující analýze vystihnout některé nevyřešené záležitosti vycházející z jejich porušování či nedodržování na půdě nové evropské společnosti.

Prvotním činitelem ovlivňujícím míru legitimacy byla zásadní role elit v demokratickém přerodu a její podstatný příspěvek k udržení demokratické stability. Hlavní nedostatek z hlediska společné víceúrovňové Evropy je právě neexistence či velmi chaotický zrod evropské elity. Ta se etabluje velmi pomalu a její postavení je velmi křehké, jelikož nevyrůstá na stabilních a tradičních základech. Také velmi krátká minulost Evropských společenství přispívá ke stále nedefinované pozici evropské elitní třídy a jejímu vymezení vůči národním elitám. Legimita vycházející z podpory této třídy, má na evropské úrovni omezené možnosti, neboť jí chybí pevná opěrná zeď v podobě etablované elitní skupiny. Vybudování a přesná definice této skupiny je základním předpokladem pro posílení evropské legitimacy.

Z pohledu všeobecného trendu směřování k variantě demokratické společnosti jako nejlepší alternativě uspořádání společnosti není diskuse nutná. Všechny státy Evropské unie se definují jako demokratické systémy respektující zásadní demokratické principy. V této

⁵⁹ Pribán, J.: Disidenti práva. Praha, SLON 2001, str.8 – 9.

souvislosti se spíše nabízí otázka k úvaze, zda se společenství demokratických systémů musí automaticky chovat jako demokratický celek.

Další faktor navazující na Weberovu hypotézu nabízí zajímavější námět k debatě. Zásadním problémem sjednocené Evropy je naprostá absence historických tradic a institucí na evropské úrovni. Pokud tedy odvozujeme demokracii a legitimitu z tradičních hodnot, kde tedy tento základní zdroj ve společné Evropě hledat? Jak ukazují zdlouhavá vyjednávání o podobě ústavní smlouvy, nelze jednoduše přenášet národní zkušenosti na nadnárodní evropskou rovinu. Evropské společenství není jednoduchý součet většiny evropských zemí, ale složitou matematickou rovnicí s příliš mnoho neznámými.

Dalším bodem naší analýzy je otázka ekonomického i neekonomického úspěchu evropské pospolitosti. Původním impulsem ke vzniku Evropského společenství byly jednoznačně ekonomické příčiny. Snaha zlepšit ekonomickou situaci Evropy, posílit její postavení na světových trzích a vylepšit její konkurenceschopnost vůči Spojeným státům a Japonsku intenzivně povzbuzovala integrační proces.

V rámci procesu evropského sbližování a v souladu s konceptem Evropy regionů samostatné státy postupně rozpouští své kompetence směrem vzhůru na evropské instituce a zároveň dolů na regionální a lokální úroveň. Rozhodování o ekonomickém blahobytu a ekonomických (ne)úspěších se pomalu přesouvá z rukou národních vlád na evropskou úroveň, kde dochází k redistribuci výkonů národních ekonomik. Jaké to bude mít následky v dlouhodobé časové perspektivě stále ještě zůstává nezodpovězenou otázkou, nicméně jednoznačný trend ukazuje na pozitivní efekt v některých regionech a negativní v dalších.

S touto problematikou zcela nepochybně souvisí i míra redistribuce a zda znevýhodněné státy nebudou mít snahu podporovat spolupráci na úrovni národních států a snahy evropských institucí a regionů blokovat. Jinak řečeno, nedostatečně pozitivní ekonomický výkon většiny evropských zemí může vést ke zpomalení legitimizačního procesu.

V této souvislosti je možno zmínit i další skutečnost, která plynule navazuje na vliv neekonomických faktorů na míru legitimacy systému. Ad hoc spolupráce evropských zemí vedla k vytvoření čistě ekonomického celku bez dostatečné politické podpory. Nově vznikající evropská rodina až v posledních letech hledá dodatečné politické zázemí a uvědomuje si zásadní absenci demokratických principů obsahují právě nutnost legitimacy, která vychází z většinového dobrovolného souhlasu občanů s panujícím systémem. Již zmiňovaný zdlouhavý proces prosazování Konventu ukazuje na základní demokratický deficit společenství. Právě z tohoto ohledu proti sobě stojí dva základní koncepty budoucího

uspořádání Evropy, Evropa států stále předpokládá rozšířenou ekonomickou spolupráci národních států, kde je možno na evropské instituce přenést základní demokratické principy z národní úrovně. Evropa regionů, která postupně posiluje regionální a nadnárodní úroveň již bohužel s přenesenými vzory národních demokracií nevystačí a nutně musí budovat vlastní strukturu založenou na zásadách demokracie a legitimacy. Dočasný neúspěch ústavní smlouvy, nejasný rozhodovací evropský proces a nepřesně vymezené kompetence a pravomocje společenství vedou ke zpomalování integračního procesu a podporují koncepci Evropy států.

5.3 Úloha regionů v institucionálním uspořádání EU

5.3.1 Evropa regionů jako projev regionalizačních snah

S ohledem na pozornost, kterou jsme v předcházejících částech věnovali národním státům a jejich měnícím se rolím v procesu evropské integrace, musíme v této souvislosti taktéž nabídnout čtenářům možnost blíže se seznámit s projektem možné varianty uspořádání společné Evropy nazývané Evropou regionů.

Petr Pithart⁶⁰ ji ve svém výkladu prezentuje jako projekt bezpečné, solidární a kooperující Evropy, která je složena jako ze svých základních kamenů právě z regionů. Celků historicky starších, menších než jsou státy, ale především méně konfliktních a kontroverzních.“

Ve svém přehledu uvádí několik argumentů zastánců této koncepce proti obhájcům intergovernmentalismu. Zastánci regionalismu konstatují, že války se vedly v poslední době výlučně mezi státy či národy, nikoli mezi regiony. Důvodem je nekonfliktní stanovení hranic mezi regiony, jelikož na jedné straně nejsou zpravidla tak ostré jako hranice států, na druhé straně nejsou však ani tak neurčitě rozmazané jako hranice mezi příslušníky jednotlivých národů. Mezuregionální hranice jsou totiž dány historickým vývojem, tedy bývají více zažité a přijímané, z tohoto hlediska všeobecněji přirozenější než hranice států. Hranice jsou v regionálně uspořádané společnosti vnímané jako linie kontaktů, výměny zboží a služeb na rozdíl od systému rozděleného na národní státy, kde hranice představují rozdělovací element.

Mnozí stoupenci tohoto přístupu argumentují, že dnešní mapa evropských regionů se podobá mapě Evropy 16. – 17. století., rozdrobené na desítky a stovky bývalých knížectví a

⁶⁰ Pithart, P.: Perspektiva Evropy regionů a regiony v České republice. In: *Demokracie a ústavnost*. Praha, Univerzita Karlova 1995.

vévodství. Hranice těchto lokálních celků bývaly v minulosti určovány podle národnosti, rasy či náboženské víry jejich obyvatel.

Evropa regionů je podle Petra Pitharta reakcí na krizi především národních suverénních států, kteří usilují o etnickou, jazykovou a v některých případech náboženskou jednotu svého obyvatelstva. Této jednoty je pak dosahováno obvykle nepřiznáním stejných práv příslušníkům nestátních národů. V této souvislosti také poukazuje na tendenci národních států musilovat o etnickou homogenitu. Dokladuje to skutečností, že zatímco po napoleonských válkách žila ve svých národních státech sotva polovina Evropanů, tvoří dnes etnické menšiny uprostřed států méně než 10 % obyvatel Evropy. Z dnešních 37 evropských států jen 5 není založeno na etnickém základě a nenese jméno národa, který v nich převažuje: Švýcarsko, Belgie, Rakousko, Lucembursko a Moldavsko. Jejich obyvatelstvo je, pokud jde o spisovný jazyk, součástí sousedních národů (v etnickém slova smyslu). Idea jednotného etnického státu nemusí být myšlenkou negativní, ačkoliv může působit určité omezení v duchovní i kulturní oblasti ve srovnání se státem multikulturním. Problémem zůstávají prostředky a nástroje, které k této etnické jednotě vedou.

Zastánci projektu Evropy regionů připomínali, že národní státy by mohly být v tomto ohledu nahrazeny regiony jako nositeli kulturní plurality, kterou je nutno pro budoucí generace zachovat a tím urychlit a usnadnit proces sjednocování Evropy.

Důraz na regiony jako nejbezpečnější stavební kameny příští sjednocené, avšak kulturně a duchovně pluralitní Evropy, bývalo někdy označováno za „třetí dimenzi integrace“ totiž za takovou její dimenzi, která se snadněji vyhýbá konfliktům vznikajících při integraci spornějších jednotek, jakými jsou státy a národy.

Pithart zmiňuje další významný argument regionalistů, který se opírá o zásadní nedůvěru vůči jakémukoliv centralistickému uspořádání státu. Tvrdí, že decentralizované státy (federace, konfederace, spolkové státy apod.) bývají pevnější, soudržnější než státy centralizované. Za příklad decentralizovaných států, respektující svou vnitřní regionální rozmanitost a rozdílnost, pokládají stoupenci tohoto projektu dnešní Rakousko, Německo, Švýcarsko a také Španělsko. Za centralizované bývají naopak označovány Portugalsko, Řecko, Irsko, Finsko a také Česká republika.

Obhájcí tohoto směru jsou také přesvědčeni, že regionální samospráva dokáže mnohem lépe definovat lokální a regionální zájmy a aktivněji vyžadovat vyváženou politiku přerozdělování než státní správa, která je založena na centralistických principech.

Regionálnímu uspořádání společné Evropy nahrávají i další argumenty, jedná se o hledisko bezpečnostní, kdy obrana území je vykonávána na nadnárodní úrovni, principy

koheze a vnitřní soudržnosti uplatňované na jednotlivých území jednoho celku a aspekt subsidiarity jako účinné místní demokracie v rámci zmiňovaných území.

Všechny tyto zmiňovaná pozitivní hlediska mají společnou tendenci ke zvýrazňování rozdílů, zejména kulturních a na druhé straně vyrovnávání jiných rozdílů, převážně ekonomických.

Podle ideálního scénáře jsou regiony části větších celků, které dokáží své zájmy a potřeby přesně definovat, účinně je prosazovat a chovat se při tom minimálně konfliktně. Mechanismus zvýrazňování na straně jedné a vyrovnávání na straně druhé může prostřednictvím rozličných nástrojů, jak např. regionální politika, vést k větší bezpečnosti, soudržnosti, ale i k rozvoji místní demokracie. Státy oproti regionům jsou z pohledu uplatňování regionální politiky příliš velké a těžkopádné.⁶¹

6 Reprezentace regionálních zájmů v evropském prostoru

Pokud jsme v první části naší práce shrnuli teoretické koncepty a přístupy, které se dotýkají významu obcí a regionů ve společné Evropě, je nezbytné s ohledem na náš vymezený cíl v následujícím textu demonstrovat i praktické aspekty této problematiky. Naším snahou je ukázat v různých polohách, jak se regionální celky na evropské půdě prezentují, jaké prostředky vzájemné komunikace volí a jaké konkrétní zájmy obhajují.

6.1 Regionální zájmy

6.1.1 Metodologická úskalí při identifikaci zájmů

Účelem lidské společnosti je co nejúplnější uspokojování individuálních a skupinových potřeb a zájmů. O potřebách se v odborné literatuře obvykle mluví z hlediska jednotlivce, o zájmech z hlediska skupinového a společenského. Zájem je nejsilnějším praktickým pojítkem jednotlivců, skupin a celé společnosti.⁶²

⁶¹ Pithart, P.: Perspektiva Evropy regionů a regiony v České republice. In: *Demokracie a ústavnost*. Praha, Univerzita Karlova 1995.

⁶² Brokl, L. a kol.: *Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky*. Praha: Slon 1997.

K základnímu objasnění kategorie zájmů využijme v první řadě stručný přehled teoretických postupů, jak jej prezentuje ve své knize L. Brokl.⁶³

Tento autor úvodem upozorňuje na častou abstraktní vykonstruovanost daných definic a jako příklad zmiňuje Ruchovo vymezení: *Zájmy jsou upevněné potřeby vyrůstající z pocitu nedostatku, které se upevnily natolik, že se staly významnými pro jednání.*

Za metodologický nedostatek považuje skutečnost, že „zájem“ lze snadněji charakterizovat a popsat než přímo definovat. V této souvislosti připomíná Dahrendorfa, podle něhož *v praxi nejsou zájmy vnímány abstraktně, nýbrž vždy vzhledem ke konkrétním společenským problémům.*

Na jedné straně také zmiňuje řadu autorů, které považují kategorii zájmů za nejfrekventovanější pojem společenských věd. Jako důkaz uvádí Alemannovo tvrzení: *... je dnes ve společenských vědách považován za základní pojem a Himmelmannovu tezi: ... představuje klíčovou kategorii společenských věd a interdisciplinární společenskovědní analytickou kategorii.* Na druhé straně cituje Massinga: *... uspokojující systematické vědecké zařazení a zpracování problematiky zájmů stále ještě chybí. Teorie zájmů, stejně jako její uplatnění v empirické výzkumné praxi sociologie a politické vědy, je stále před námi.*⁶⁴

Pokud bychom využili Broklovo shrnující vyjádření k problematice zájmů, mohli bychom zjednodušeně definovat zájmy jako agregované potřeby dané skupiny. Naší skupinou může být základní územní celek, který spravuje určité území, usměrňuje život svých obyvatel a disponuje určitou politickou mocí. Regionální zájmy, které jsou definované politickou reprezentací, by měli odpovídat požadavkům občanů dané oblasti (např. potřeba nového dopravního spojení, výstavba nového domu seniorů či revitalizace krajiny). Tyto požadavky není mnohdy možno uspokojit a to s ohledem na finanční či kompetenční nedostatečnost daného územní jednotky. Evropská úroveň v této souvislosti představuje novou alternativu pro získání podpory daného regionálního zájmu.

6.1.2 Členění regionálních zájmů

V nejobecnější rovině můžeme skupiny regionálních zájmů odvodit od výchozích cílů regionalizace.

Potřeba regionalizace a decentralizace je obvykle zdůvodňována funkcionálně, tedy snahou zefektivnit fungování státu a jeho orgánů. Přenesení části kompetencí z centra na

⁶³ Tamtéž.

⁶⁴ Tamtéž.

regionální úroveň vede k odlehčení administrativy a upevnění role regionů, které se v jistém slova smyslu stávají partnery a protiváhou státu⁶⁵. Posílené regionální celky pak do určité míry jednají jako samostatné subjekty uspokojující své vlastní potřeby. Ty jsou téměř pravidelně spojovány s větším přísunem finančních prostředků na realizaci regionálních projektů. Pokud tedy centrální vláda na žádosti týkající se navýšení regionálních rozpočtů reaguje neuspokojivě, může nižší územní celek využít jiných, efektivnějších nástrojů. V souvislosti s vytvořením společného evropského prostoru nabízí EU v rámci své kohezní politiky nemalé množství finančních prostředků na podporu regionálního rozvoje. Vedle tohoto hlavního zdroje existuje velké množství evropských dotačních titulů a programů, které uvolňují prostředky na rozmanité regionální aktivity. V případě, že daný subjekt hledá další zdroje pro financování svých činností, vedou ho k tomu zájmy ryze ekonomické.

Dalším z výchozích hledisek regionalizace je její význam pro demokratickou transformaci. Evropská Unie jako nástupkyně Evropských společenství již v prvním článku své zakládající Smlouvy z Nice zdůrazňuje nutnost přijímat rozhodnutí co nejotevřeněji a co nejblíže k občanům. Tato zásada známá jako princip subsidiarity prostupuje téměř všemi oblastmi evropského působení. Pokud jsou tedy rozhodnutí činěna v bezprostřední blízkosti občanů, usnadní pak promítnout do celkového názoru hlas jednotlivce nebo menší skupiny. V tomto ohledu umožní prosazovat menším územním celkům své konkrétní politické zájmy. Tyto zájmy se nemusí jednoznačně projevovat formou autonomních či nacionalistických nálad, ve většině případů jde o snahu získat pro zmiňovanou oblast lepší výchozí podmínky než nabízí centrální vláda. Příkladem může být nastavení výhodnějších podmínek pro rozdělování peněz ze strukturálních fondů, popřípadě zavedení přísnějších ekologických kritérií.

Regionalizace a její motivy nabízejí jisté vodítko při identifikaci jednotlivých kategorií regionálních zájmů. Využitelnou platformu pro širší zkoumání nabízí i trojice teoretických koncepcí, které jsme dříve využili k diskusi o významu regionálních celků ve společné integrované Evropě. Každý z jmenovaných přístupů totiž představuje určitý mezník ve vnímání regionální perspektivy na evropské půdě: neofunkcionalismus, multiúrovňové vládnutí a intergovernmentalismus.⁶⁶

⁶⁵ Čmejrek, J.: *Politika v regionálním rozvoji*. Praha, ČZU PEF 2004.

⁶⁶ Císař, A.: *Evropská integrace v politických studiích*. Praha 2003.

V neofunkcionalistickém pojetí lze vystopovat skupinu převažujících ekonomických zájmů. Neofunkcionalisté vysvětlují integrační proces pomocí termínu „přelévání“, který definuje rozšiřování spolupráce z jednoho sektoru do druhého až do nutnosti vytvoření společných regulativních orgánů. Analogicky regionální celky zprvu spolupracují na ekonomickém základě. Prohlubující se hospodářské vztahy však vedou k potřebě vzájemnou součinnost institucionalizovat. Následně vzniká celá řada rozmanitých forem mezinárodních uskupení: přes dočasné projektové skupiny, volné regionální sítě až po organizace s jasně stanovenými podmínkami členství.

Prosazování politických zájmů lze odvodit od teorie víceúrovňového vládnutí. V postupu, kde integrační proces je chápán jako důsledek jednání mnoha aktérů a politická autorita je sdílena mezi několika úrovněmi státu, disponují města a regiony nástroji na prosazení svých politických zájmů. Jedním z takových nástrojů na evropské úrovni je Výbor regionů, který jako významná evropská instituce zohledňuje při legislativním rozhodování hlasy měst a regionů.

Stoupenci intergovernmentalismu považují za jediné účastníky integračního procesu národní státy. Ty při svém rozhodování na jedné straně zohledňují názory domácích zájmových skupin a na straně druhé reagují na neuspořádanou realitu mezinárodních vztahů. Regiony mohou své požadavky formulovat jen velmi opatrně a s ohledem na národní priority. Převažující skupina regionálních zájmů má pak sociální či kulturní charakter. Činnosti jako výměnné studijní pobyty, vzájemné návštěvy partnerských celků a mezinárodní sportovní soutěže nepředstavují pro region zásadní ekonomický či politický přínos, nicméně přispívají k obohacení života občanů dané oblasti.

Oba nabízené pohledy na kategorizaci regionálních zájmů přinášejí pozoruhodný badatelský postřeh. Jednotlivé skupiny zájmů procházejí určitým historickým vývojem. Skupina kulturních a sociálních zájmů je spojována s prvotními mezinárodními aktivitami regionálních celků. Velmi opatrně a nenápadně se rozvíjí zahraniční spolupráce vzájemnými návštěvami spřátelených subjektů, realizací studentských výměn a pořádáním putovních výstav. Pevnější komunikace mezi regiony přináší nabídku konkrétní ekonomické spolupráce ve formě zapojení do projektového konsorcia a společného poptávání po evropských prostředcích. Úspěch projektového záměru přinese regionu nečekanou peněžní prémii. Největší odpůrci mezinárodních aktivit jsou tímto přesvědčeni a nic nebrání tomu, zapojit se do trvalého nadnárodního uskupení, který má jasný politický program a prosazuje zájmy svých členů.

6.2 Mezuregionální spolupráce v kontextu tradičních mezinárodních vztahů

Jednotlivé regiony a municipality při prosazování svých zájmů využívají mnoha podob a forem mezinárodních aktivit. Při plnění konkrétních cílů zasahují do rozličných dimenzí nadnárodního prostoru a volí k jejich dosažení účinné a dostupné nástroje. Účelové zkoumání možných variant zahraničních kontaktů nám usnadní orientaci v široké problematice meziregionální komunikace a přispěje k pochopení vzájemných souvislostí.

Jak se již v předchozích kapitolách osvědčilo, výchozím hlediskem pro naše bádání je využití klasických vztahů v rámci mezinárodní politiky a jeho komparaci s regionální úrovní. Tradiční model vztahů vychází z prvotního předpokladu, že základním kolečkem internacionálního soukolí je suverénní stát. Subjekty mezinárodní politiky jsou samostatné jednotky s vymezeným teritoriem, stabilní populací a vládou. Jako samostatné právnické osoby musí být uznávány okolními státy a musí mít konstituční nezávislost.⁶⁷

Zmiňované charakteristiky – určené územní, obyvatelstvo a systém mocenských orgánů – můžeme bez větších obtíží aplikovat na nižší podstatní úroveň. Česká legislativa dokonce těmito atributy podmiňuje existenci obcí a krajů⁶⁸. Obec či kraj je definován jako územní samosprávné společenství občanů a tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce či kraje. Zákony také vymezují obce a kraje jako veřejnoprávní korporace, které jsou řízeny soustavou samostatných orgánů.

Nicméně ani s velkou mírou představivosti nemůžeme diskutovat o suverenitě či konstituční nezávislosti. Jakmile začneme hovořit o paradiplomatických aktivitách, existuje vždy určitá podřízenost mezi regionálními útvary a centrem. Národní zákonodárství má vždy co mluvit do míry i obsahu přeshraniční spolupráce nižších územně správních celků. Ta je samozřejmě odvislá od míry těsnosti mezi regionální a ústřední vládou. Stupeň volného pohybu v mezinárodních vodách se evidentně liší dle jednotlivých zemí – od kanadských téměř nezávislých regionů, přes bohaté německé spolkové země až po velmi oslabené francouzské departmenty.⁶⁹

České zákony sice umožňují municipalitám i krajům spolupracovat s regionálními celky jiných států a být členy mezinárodních sdružení místních orgánů, ale také tyto aktivity v určitém rozsahu omezují. Ke smlouvě o meziregionální spolupráci je vyžadován předchozí

⁶⁷ Drulák, P.: *Teorie mezinárodních vztahů*. Praha, Portál 2003;

Waisová, Š.: *Úvod do studia mezinárodních vztahů*. Dobrá voda u Pelhřimova, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2002.

⁶⁸ Zákon o obcích 128/2000 Sb.; Zákon o krajích (krajské zřízení) 129/2000 Sb.

⁶⁹ Drulák, P.: *Teorie mezinárodních vztahů*. Praha, Portál 2003.

souhlas ministerstva vnitra po projednání s ministerstvem zahraničních vztahů.⁷⁰ Odepření souhlasu je možné, je-li smlouva v rozporu se zákonem nebo mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána, anebo s vážným zahraničně politickým zájmem státu. Místní a krajské orgány mají tedy přímo zákonem uloženou povinnost konzultovat své přeshraniční činnosti s centrálními institucemi.

Podle klasického vzorce mezinárodních vztahů, v případě, kdy *stát pocítí nutnost komunikovat s jiným státem, začíná vést zahraniční politiku*, což je aktivita, při níž dochází k akcím, reakcím a interakcím mezi státy, které mají vlastní zájmy a cíle, kterých se snaží dosáhnout.⁷¹

Pokud ve výše uvedené definici nahradíme termín stát slovem region či obec, v plném rozsahu jsme schopni zachovat její plný význam. Každý regionální celek vstupuje do nadnárodních svazků v momentě, kdy může od spolupráce se zahraničním regionem očekávat přidanou hodnotu a zároveň mu zůstávají v rozpočtu volné peněžní prostředky na její financování. Tyto činnosti pak provádí s jednoznačným úmyslem prosadit své záměry a uspokojit své vlastní potřeby.

Analogicky lze postupovat při rozlišování jednotlivých úrovní mezinárodních vztahů. Komunikace může probíhat mezi individuálními územními jednotkami, mezi uskupeními sdružující obce, regiony nebo jejich asociacemi, v rámci činnosti těchto regionálních organizací a v neposlední řadě i mezi samostatnými regionálními subjekty (školy, sdružení, spolky, zájmové skupiny).

Jestliže se nám podařilo u předchozích charakteristik najít mezi paradiplomatickými a tradičními mezinárodními vztahy společné zákonitosti, u jejichž předmětné či obsahové náplně toto pravidlo neplatí. Klasické náměty mezinárodní komunikace se odvíjí od vyšších politických cílů – zajištění trvalého míru, obrana proti nepřátelskému útoku, hájení základních lidských práv a svobod, zachování demokracie, zajištění dodávek strategických surovin a rozvíjení vzájemných ekonomických styků.⁷²

Oproti těmto závažným otázkám stojí většinou praktické regionální záležitosti jako je uspořádání sportovního turnaje s mezinárodní účastí, výstavba čističky odpadních vod či realizace dálničního koridoru. Mezuregionální aktivity jsou tedy převážně účelového

⁷⁰ Zákon o obcích 128/2000 Sb.; Zákon o krajích (krajské zřízení) 129/2000 Sb.

⁷¹ Drulák, P.: *Teorie mezinárodních vztahů*. Praha, Portál 2003.

Waisová, Š.: *Úvod do studia mezinárodních vztahů*. Dobrá voda u Pelhřimova, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2002.

⁷² Drulák, P.: *Teorie mezinárodních vztahů*. Praha, Portál 2003;

Waisová, Š.: *Úvod do studia mezinárodních vztahů*. Dobrá voda u Pelhřimova, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2002.

charakteru se zřejmým a konkrétně využitelným záměrem. Tento rozdíl je pochopitelný s ohledem na odlišný charakter regionálních a státních zájmů. Zahraniční politika patří bezpochyby mezi hlavní priority každé země, neboť její důsledky se výrazně promítají do všech oblastí veřejného i soukromého života.

Nesporná tématická rozdílnost mezi státní a regionální úrovní je navíc podpořena množstvím financí, s kterými mohou dané subjekty disponovat. Regionální a místní zastupitelstva uvolňují pro nadnárodní spolupráci takové peněžní prostředky, které jsou pro ně únosné. Jejich konečné množství se odvíjí od celkové výše rozpočtu, se kterým daná lokalita či region hospodář. Je nanejvýš pochopitelné, že úspěšné a prosperující celky budou svým přeshraničním kontaktům věnovat větší péči a investovat významnější částky na jejich rozkvet než jejich chudší a zaostalejší regionální příbuzní.

Příkladem za všechny je hl. m. Praha, které vyčlenilo na rozvoj svých mezinárodních vztahů samostatné desetičlenné oddělení narozdíl od ostatních českých krajů, kteří touto agendou pověřili ve většině případech pouze jediného pracovníka.

Samostatnou kapitolou při zkoumání odlišností mezi státními a regionálními přeshraničními aktivitami představuje výběr optimálních variant k jejich uskutečnění. Pro dosažení svých zahraničně-politických cílů si volí národní vlády z celé řady bilaterálních a multilaterálních nástrojů. Stejně tak i regionální reprezentace mohou vybírat z obdobné škály prostředků a metod.

Analogicky jako státní celky vstupují do vzájemných svazků města i regiony a zakládají výhodná partnerství. Tyto vztahy bývají často podepřeny písemnými dokumenty, které dokládající reciproční ochotu spolupracovat. Individuální dohody se kvalitativně liší - od mlhavých memorand stvrzující vzájemné přátelství, přes jasně definované společné zájmy až po realizaci konkrétního projektu s přesným datem uskutečnění.

Pro většinu nezávislých zemí platí, že každá mezinárodní smlouva, která je uzavírána mezi samostatnými státy, musí být nejprve schválena příslušnými orgány daného státu v souladu s jeho právními úpravou. Tato smlouva se po své ratifikaci stává součástí právního řádu jmenované země a její občané jsou vázáni řídit se jejími ustanoveními.⁷³

Tatáž procedura v pozměněné formě je vyžadována i při přijímání smluv na nižší, podstátní úrovni. Jak již bylo zmíněno výše, do schvalovacího procesu má vždy co mluvit národní ministerstvo, které návrh podpoří či zamítne. Jak dokazují četné zkušenosti,

⁷³ Waisová, Š.: *Úvod do studia mezinárodních vztahů*. Dobrá voda u Pelhřimova, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2002.

v převážné většině se jedná o formální udělení souhlasu. Podpora ze strany státu je pouze jedním ze dvou základních kroků ratifikačního postupu. Konečné stvrzení platnosti smlouvy je v rukou regionálních vlád a parlamentu. V českých poměrech se tedy jedná o předjednání návrhu v místní, městské či krajské radě a následné schválení v příslušném zastupitelstvu.

6.3 Výchozí platformy meziregionální spolupráce

Při prosazování konkrétních regionálních zájmů vně svých hranic využívají nižší územní celky rozdílné platformy. Využívání a míra zapojení do těchto platforem se u jednotlivých obcí a regionů různí. Rozlišovacím kritériem může být výše prostředků, s kterými daná územní jednotka disponuje, historická tradice v regionu a také ochota politické reprezentace k paradiplomatickým aktivitám. Zpravidla dané platformy procházejí přirozeným vývojem v čase.

Základem klasifikačního členění je hierarchicky uspořádaná trojice výchozích platforem meziregionální spolupráce. Na pomyslném nejnižším stupínku stojí přeshraniční komunikace založená na bilaterálním základě. Prostřední příčku tvoří multilaterální aktivity spojované s účastní v mezinárodních organizacích měst a regionů. Vrchol fiktivní pyramidy představuje zakládání regionální zastoupení v zahraničí. Tato regionální zastoupení se téměř vždy týkají evropských institucí.

6.3.1 Přeshraniční bilaterální spolupráce

Počáteční paradiplomatické aktivity vždy probíhají v oblasti bilaterálních vztahů. Téměř každá větší obec, město či region má nějaké partnerské město či region, s kterým udržuje přátelské vztahy. Tyto svazky vznikají často jako důsledek osobních neformálních kontaktů nebo jsou dány historickými vývojem. Leckdy se novými partnery stávají přítomní partneři spřátelených regionálních celků. Tato dvoustranná spolupráce má mnoho podob. Může se jednat o zahraniční návštěvy, pracovní skupiny, schůzky, setkávání úředníků či jiných zástupců regionu. Její konkrétní náplní jsou například mezinárodní sportovní turnaje, studentské výměny či vzájemná kulturní vystoupení. Z hlediska finanční náročnosti je tato platforma považována za nejskromnější. Nahodilé aktivity sportovního či kulturního charakteru nejsou pro místní či regionální rozpočet velkou zátěží. Na druhé straně o věcném přínosu se v této oblasti příliš hovořit nedá. Jedná se spíše o obohacení života občanů regionu v nehmotné rovině. Tyto vzájemné kontakty jsou více otázkou prestiže a reprezentace regionu navenek než záležitostí praktického zisku.

Vzájemná komunikace spřátelených celků může snadno vyústit v nabídku členství v některé z mezinárodních organizací sdružujících regiony. Navazování multilaterálních kontaktů je však pro regionální celky náročnějším počinem zahrnujícím větší finanční i administrativní zatížení. Zapojení do nadnárodního uskupení je často podmíněno platbou členských poplatků, účastí na pravidelných zasedáních a podílem na společných projektových iniciativách. Na druhé straně aktivní členství v dané organizaci může obci či regionu přinést hmotnou odměnu ve formě navýšení regionální rozpočtu o mnohdy nezanedbatelnou částku.

6.3.2 Evropská uskupení měst a regionů

Paradiplomatické aktivity spojované s účastí v mezinárodních organizacích měst a regionů představují z hlediska našeho členění nejsložitější komplex. Podobně jako u předchozích kapitol bychom rádi využili pro systematizaci těchto uskupení hodnocení klasických mezinárodních organizací.

Tento úkol je ale komplikován překážkou, která spočívá v odlišné kvalitativní a kvantitativní hodnotě společně kooperujících celků. V tradičním rámci mezinárodních vztahů probíhá komunikace mezi svrchovanými státy nebo jejich formacemi. Na regionálním jevišti existuje nepřehledné klubko multilaterálních subjektů. Pod hlavičkou meziregionální spolupráce se sdružují orgány státní správy, samosprávné instituce, neziskové organizace, výzkumné ústavy i soukromé subjekty. Účastníci těchto svazků se dále zapojují do dalších sdružení a tyto sdružení vytvářejí další skupiny a sítě. Vzniká tedy klubko vztahů a pout, které nelze jednoduše rozpoznat či klasifikovat. Například na evropské půdě neexistuje jednotný katastr evropských uskupení, registrace probíhá pouze podle zvoleného sídla organizace na národní úrovni u centrálních orgánů.

Nicméně i s vědomím zmiňovaných obtíží se pokusíme do této nepřehledné směsice svazků vnést řád a podrobit je určité klasifikaci. Inspirujícím návodem bude klasické vymezení mezinárodních organizací, jak je zpracovala Šárka Waisová.⁷⁴ Ta při vymezování pojmu „mezinárodní organizace“ hovoří o jejich nejednotném výkladu a zároveň nabízí některé autory a jejich interpretační teze.

Německý politolog V. Rittberg rozumí mezinárodní organizací: *sociální instituci, která může vůči svému okolnímu prostředí vystupovat jako aktér. Mezinárodní organizace jsou charakterizovány interně přijatelnými a závaznými normami a pravidly, která byla přijata mezi členy. Tyto normy a pravidla určují pevné možnosti jednání členů a jejich zástupců*

⁷⁴ Waisová, Š.: *Mezinárodní organizace a režimy se středovýchodní Evropě*. Praha, Eurolex Bohemia 2003.

v opakujících se situacích a vedou k předvídatelnosti vzájemného chování. Mezinárodní organizace se navenek vyznačují schopností autonomně vystupovat vůči svému okolí např. vůči státům a jejich zástupcům.

Pokud chceme začlenit regionální aspekt, musíme slovo stát nahradit regionálním celkem, regionálním uskupením či evropským orgánem. Tímto způsobem pozměněná definice pak odhaluje jednu z dalších odlišností mezinárodního prostoru regionálních celků. V konvenčním prostředí vystupují nadnárodní formace podobně jako nezávislé země rovnocenně bez existence vztahů podřízenosti a nadřízenosti. V regionálně nastaveném prostoru je však tato nezávislost omezena. V případě uskupení financovaných z evropských prostředků má právo určitý subjekt, většinou některá z evropských institucí, zasahovat a plně ovlivňovat činnost tohoto mezinárodních sdružení.

Další autor Clive Archer definuje mezinárodní organizaci jako formální kontinuální strukturu, která je vytvořena na základě dohody mezi členy, a to buď vládními či nevládními zástupci, z minimálně dvou suverénních států s cílem dosáhnout společného zájmu členů. Uskupení vytvořená s cílem dosáhnout profitu jsou vyloučena z tohoto vymezení.

Záležitost vládního či nevládního charakteru regionálních mezinárodních uskupení je otázkou spornou a vrátíme se ke ní později při klasifikaci organizací dle druhu členství. Na rozdíl od Cliva Archera lze za meziregionální organizace považovat i sdružení, která byla utvořena za účelem získání zisku. Mnohdy právě zisk finančních prostředků je hlavním motivem k vytvoření daného uskupení.

Poslední z trojice teoretických vymezení, které Waisová nabízí, je pravidelná ročenka Unie mezinárodních organizací, která existenci mezinárodní organizace podmiňuje splněním těchto podmínek:

- 1. cíle organizace musejí mít mezinárodní charakter a zahrnovat činnost v nejméně třech státech;*
- 2. individuální či kolektivní členství s plnými hlasovacími právy členů z nejméně třech států; členství musí být otevřené všem, kteří jsou způsobilí k činnosti organizace a mají zájem působit na cílovém poli organizace; pravidla hlasování nesmí umožnit žádné národní skupině kontrolovat organizaci;*
- 3. status organizace musí poskytovat členům právo pravidelně volit výkonné orgány a vedoucí reprezentanty organizace, v rámci organizace stálé ústředí organizace a ustanovení zaručující kontinuální práci organizace;*

4. *pokud jsou vedoucí představitelé v jednom volebním období stejné národnosti, musí existovat princip pravidelné rotace nejvyšších představitelů, organizace musí mít vlastní úředníky;*
5. *nejméně tři členové organizace musí přispívat do rozpočtu organizace.*
6. *schopnost samostatné existence v mezinárodním systému;*
7. *organizace vykonává aktuálně samostatné a pravidelné aktivity, navazuje vztahy s ostatními organizacemi.*

Platnost výše uvedených podmínek lze pro organizace regionálního charakteru potvrdit v případě, že se jedná o uskupení vytvořená na dobu neurčitou. Originálními subjekty paradiplomatických vztahů jsou projektová konsorcia, která jsou založena jen dočasně a s úmyslem získat finanční prostředky z některého evropského dotačního titulu. Jejich počáteční aktivity představují pouze stvrzení příslibu o spolupráci na projektu a zpracování parciálního projektového záměru. V případě neúspěšného jednání u grantových tenderů je jejich jepičí život záhy ukončen. Obecně lze říci, že existence projektové skupiny je stvrzena až získáním finančního příslibu z evropských fondů. Jejich činnost je aktivně rozvíjena až následně a je omezena délkou trvání projektu.

Za povšimnutí však stojí skutečnost, že mnohdy dochází k vzájemnému překrývání těchto skupin s uskupeními trvalého charakteru. Vytvoření projektového konsorcia bývá leckdy počátek dlouhodobější spolupráce a na druhé straně plně ukotvený a funkční mezinárodní svazek otvírá ideální prostor pro vytvoření účelového projektového týmu.

Pro náš následný postup ponechme stranou tyto krátkodobé a časově omezené iniciativy a věnujme se pouze takovým svazkům, jejichž činnost není spojovaná výhradně s plněním projektového záměru.

Mezinárodní organizace jsou obvykle členěny podle tří kritérií: podle typu členství, podle rozsahu členství a podle cílů a pole působnosti.

Hledisko typu členství rozděluje mezinárodní organizace na dvě hlavní skupiny – na mezinárodní vládní organizace (IGO), jejichž členy jsou státy, resp. vlády států a mezinárodní nevládní organizace (INGO), jejichž členy jsou nestátní účastníci. Mimo tuto hlavní dělicí linii existují tzv. hybridní mezinárodní organizace, transvládní organizace, které zahrnují jak státní, tak nestátní aktéry.

S ohledem na regionální povahu našich uskupení není toto členění pro naše účely plně využitelné, neboť do mezinárodní komunikace vstupují vždy subjekty etablované na nižší, subnacionální úrovni. S tímto předpokladem bychom mohli pokládat veškeré meziregionální svazky za mezinárodní nevládní organizace. Při pečlivém studiu teoretických koncepcí, které

Waisová této problematice věnuje, však narazíme na zajímavý fakt. Ve své shrnující definici vymezuje *INGO jako transnacionální neziskové autonomní nevládní (nejsou ovládány vládami států) organizace založené na dobrovolné participaci občanů, které využívají omezených zdrojů k vytváření pravidel a standardů a propagují principy a hodnoty vis-a-vis státům a jiným aktérům na mezinárodní úrovni. Ve srovnání se státy nedisponují mezinárodní nevládní organizace legální autoritou; ve srovnání s nadnárodními korporacemi disponují INGO jen nepatrnými finančními zdroji.*

S výše uvedenou definicí můžeme souhlasit jen částečně, neboť absence legitimacy je u regionálních organizací sporná. Velkou část členů přeshraničních sdružení tvoří zástupci samosprávných nižších územně správních celků. Jednotlivé obce, města, kraje či země jsou spravována demokratickými orgány, jejichž delegáti jsou ve stanovených termínech pravidelně voleni. Tito reprezentanti získávají v místních volbách pro svoji činnost oprávněný mandát a jako celek disponují legitimní autoritou. Regionální uskupení můžeme tedy zařadit do skupiny mezinárodních nevládních organizací avšak s výjimkou legitimacy.

Další kritérium pro členění mezinárodních subjektů představuje rozsah členství. Současný výzkum rozeznává organizace s limitovanou či nelimitovanou účastí, nebo-li organizace s intenzivním resp. extenzivním členstvím. Organizace s limitovaným členstvím vylučují na základě určitého geografického omezení některé účastníky.

U uskupení regionálního charakteru lze vyznačit podobnou vodící linii. Jednotlivé multilaterální svazky můžeme územně omezit. Obvykle již podle názvu lze rozpoznat o jaké geografické omezení se jedná, označení organizace nese například adjektivum mezinárodní, evropský či středomořský.

Posledním rozlišovacím hlediskem mezinárodních organizací je charakter cílů a pole působnosti. Většina mezinárodních uskupení má své cíle a pole působnosti přímo uvedené ve svém zakládajícím dokumentu. Cíle a pole působnosti definují hlavní zájmy organizace a naplň její činnosti, která může mít být zaměřena na všeobecnou nespécifickou škálu otázek či na zcela konkrétní oblasti, např. sociální, ekonomické či environmentální. Polem působnosti můžeme také rozumět členění mezinárodních uskupení podle rozsahu projednávaných témat.

První skupinou otázek, kterými se obce a regiony zabývají, tvoří záležitosti globálního či evropského charakteru. V praxi to znamená, že řešená problematika má dopad na evropské či celosvětové teritorium. Příkladem za všechny je činnost uskupení CEMR. Tato organizace sdružuje přes 42 asociací místních a regionálních samospráv s cílem podpořit hospodářských a sociální rozvoj regionální úrovně širší Evropy.

Další kategorii tvoří záležitosti, které mají vymezen okruh působení úrovně makroregionu. Jedná se o rozhodnutí, jež se dotýkají regionálních celků zabírající rozsáhlejší území. Praktickým případem je uskupení regionů kolem eurokoridoru sever-jih ECNC, jehož hlavní úsilí spočívá v zahrnutí železničního a dálničního spojení mezi přístavy Baltu a Jadranu do programu transevropských sítí.

Poslední skupinu tvoří otázky mikroregionálního charakteru. V rámci přeshraniční spolupráce se pak řeší konkrétní projekty. Ukázkou může být společná výstavba čističky odpadních vod na německo-rakousko-českém pomezí jako důkaz součinnosti územních celků zahrnutých do přeshraničního regionu EGRENSIS.

Závěrem tohoto oddílu je nutné znova připomenout, že mezinárodní regionální jeviště je na rozdíl od osvědčené scény mezinárodních vztahů charakterizováno nepřehlednou sítí účastníků, které se na něm pohybují. Jednotlivá uskupení se vzájemně překrývají, kolektivně spolupracují, společně soupeří, vystupují v různých rolích podřízenosti a nadřízenosti a zahrnují široké pole kooperujících subjektů. Mezinárodní regionální organizace, sítě, asociace, iniciativy, sdružení a skupiny představují pro další výzkum mimořádnou výzvu, neboť s postupujícím globalizačním a integračním procesem se stávají jejich aktivity spleťtější, provázanější a neuspořádanější.

6.3.3 Zakládání regionálních zastoupení u institucí EU

Po náročném výčtu multilaterálních svazků se vraťme k původní trojici výchozích platforem meziregionální spolupráce. Na vrcholu pomyslné pyramidy byl zmíněn proces zakládání regionálních zastoupení u evropských orgánů. Tyto kanceláře se téměř vždy týkají institucí EU a v převážné většině jsou situovány přímo do Bruselu.

První regionální kanceláře v Bruselu se objevují v polovině 80. let. Nejdříve vznikaly před odpor centrálních vlád a jejich diplomatických misí v Bruselu. V současné době styčné kanceláře zpravidla bez problému spolupracují s diplomatickými misemi svého státu. Průkopnickou úlohu zde sehrály německé spolkové země, které svým zastoupením v Bruselu kopírovaly svá tradiční zastoupení v Bonnu. Velmi aktivní jsou rovněž britské regiony v důsledku své slabosti na domácí scéně.⁷⁵

⁷⁵ Drulák, P.: *Podíl obecních a krajských samospráv na zahraničních politice ČR*. Praha, Ústav mezinárodních vztahů 2004.

Hlavním posláním těchto administrativních středisek je udržovat přímé kontakty s představiteli evropských orgánů, především se zástupci Evropské komise a jejich generálních ředitelství, která připravují návrhy a změny jednotlivých legislativních aktů EU.⁷⁶

Kanceláře samozřejmě plní i další úkoly. Vedle lobbyistických aktivit, které spočívají v pozorování, sběru informací a následné komunikaci se „správnými“ osobami se jedná především o aktivní vyhledávání projektových nabídek. Komise a její generální ředitelství ročně vypisují téměř sto grantových programů, do kterých se můžou jednotlivé obce a regiony samostatně zapojovat. Regionální zastoupení pravidelně informují o vypsaných projektových výzvách domácí subjekty a tím podporují přísun evropských prostředků do regionu.

S touto činností souvisí i vytváření společných koalic, nebo-li aktivní vyhledávání dalších partnerů na prosazování vlastních zájmů. Jedná se buď o subjekty obhajující stejné názorové hledisko na podobu legislativního aktu nebo případné zájemce o členství v projektovém konsorciu, do kterého je zapojen domácí účastník.

Neméně významným posláním kanceláří je propagace regionu na evropské půdě. Tyto činnosti zahrnují pořádání konferencí, seminářů, workshopů a společenských akcí s cílem zviditelnit dané město či region mezi ostatními zastoupeními, evropskými politiky a úředníky. Tyto podniky se těší velké oblibě a zvláště neformální společenské události jsou důležitou součástí práce daných informačních kanceláří.

V neposlední řadě je úkolem těchto středisek poskytovat organizační i věcnou podporu pro politické zástupce i úředníky při jejich pracovních závazcích v Bruselu. Důležitou roli sehrávají i při koordinaci práce v evropských institucích jako je třeba Výbor regionů.

Regionální kanceláře se vyskytují v mnoha rozmanitých formách. Regiony mohou ze svého rozpočtu platit soukromou osobu, která podobný servis poskytuje více regionálním celkům. Může také vyslat jednoho pracovníka regionálního úřadu a pronajmout kancelář v prostorách jiného zastoupení, popřípadě zakoupit vlastní nemovitost a vyčlenit skupinu zaměstnanců na práci v Bruselu.

Regiony při rozhodování o založení vlastní informační kanceláře musí zvažovat několik zásadních hledisek. Financování provozu regionálního zastoupení je velmi náročnou rozpočtovou položkou. Z pohledu předchozích platforem meziregionální spolupráce je založení vlastní vlajkové lodi v Bruselu finančně nejobtížnějším počinem. Nejen samotný pronájem či koupě objektu, ale i osobní náklady a náklady na reprezentaci velmi zatěžují regionální či místní rozpočet. Naproti tomu potenciální zisk plynoucí z prosazení navrhované

⁷⁶ Pitrová, M.: Kraje v evropském srovnání. In: *Krajské volby 2000. Fakta, názory, komentáře*. Sborník CEVRO, Praha 2004.

legislativní změny či příslib spolufinancování lokálních projektů je s ohledem na předchozí zmiňované platformy nejvyšší.

Jak vyplývá z rozhovorů s vedoucími těchto regionálních kanceláří, kritickým aspektem jejich činnosti je nedůsledné a nekonkrétní zadání ze strany zřizovatele. Efektivnost jejich práce je podmíněna jasnými příkazy ze základního tábora. Absence těchto zadání popírá jejich vlastní existenci a zbytečně odčerpává regionální peníze.

Všeobecně lze říci, že zakládání informačních kanceláří přímo v Bruselu je důkazem posilování regionální úrovně na úkor úrovně národní. Regionální útvary mají možnost nezávisle a samostatně ovlivňovat proces tvorby unijních předpisů a tím obejít některá nesouhlasná rozhodnutí národních vlád. Do jaké míry se to jednotlivých městům a regionům daří, je už otázkou úspěšnosti daného zastoupení.

6.4 Evropský rozhodovací legislativní proces a jeho aktéři

Zástupci nižších územních celků, kteří se pohybují se na evropském poli, musí při prosazování regionálních zájmů sledovat jednotlivé kroky rozhodovacího legislativního procesu. Musí registrovat postupné formování kritické oblasti, identifikaci cílů, návrhů řešení až schválení konečné podoby právního aktu. Každá tato fáze nabízí určitou možnost včlenit svůj konkrétní požadavek, proto jeho přesná znalost je nevyhnutelnou podmínkou úspěšného prosazování vlastních zájmů.

Cílem této kapitoly je podat stručný obraz fungování evropského legislativního procesu včetně jeho hlavních mechanismů a základních účastníků. S ohledem na cíl naší práce se bude jednat pouze o zachycení klíčových zákonitostí a procedur.

6.4.1 Základní legislativní mechanismus

Stavební kameny společného unijního rozhodování tvoří jednotlivé evropské Smlouvy, které jako soubor tvoří primární právo EU.

Sekundární právo představuje souhrn zákonných norem, která mají buď závazný nebo doporučující charakter. Obligatorní právní přepisy členíme dle jejich právní síly a způsobu implementace na Nařízení, Směrnice a Rozhodnutí.⁷⁷ Nařízení jsou povinná pro všechny občany a stávají se automaticky součástí právních systémů členských zemí. Směrnice stanoví cíle a očekávané výsledky, nicméně na členských státech zůstává výběr nástrojů pro aplikaci na vnitrostátní úrovni. Rozhodnutí se týkají konkrétních oblastí a můžou být adresována jen

⁷⁷ *How the European Union works*. European Commission 2003.

určitým členským státům, podnikatelským subjektům nebo jednotlivcům. Právně nezávaznými akty jsou pak Doporučení a Stanoviska, která vyjadřují názory individuálních institucí.

U zrodu návrhů závazných norem stojí Evropská komise, která jako jediná mezi evropskými institucemi je obdařena právem zákonodárné iniciativy. Komise získává od jednotlivých členských zemí podněty a zařazuje do své agendy otázky, které vyžadují řešení formou právních předpisů. Po mnoha konzultacích a pečlivé přípravě Komise předkládá legislativní návrh Evropskému parlamentu. Toto shromáždění mělo v minulosti pouze poradní charakter, nicméně po přijetí Jednotného evropského aktu mu přibyla pravomoc doplňovat návrhy a později v souvislosti s Maastrichtskou dohodou i vetovat návrhy spadající do procedury spolurozhodování.

V případě závažných právních ustanovení jsou návrhy jednotlivých aktů konzultovány s dalšími evropskými orgány. Mluvčí národních zájmových skupin mohou prostřednictvím Hospodářského a sociálního výboru vyjádřit své postoje a názory. Stejná pravomoci mají i zástupci evropských měst a regionů, kteří jako členové Výboru regionů mají právo připomínkovat navrhované evropské předpisy. Jak Hospodářský a sociální výbor, tak Výbor regionů jsou však pouze poradními orgány.

Celý tento mechanismus uzavírá Rada EU, která má výhradní právo rozhodovat o většině legislativních aktů. Rada může tuto pravomoc přenést na Komisi v případech tzv. delegované legislativy. Delegované právo, které představuje víceméně administrativní a technické předpisy, činí více než 80 % schvalované evropské legislativy.

Během daného rozhodovacího procesu se podle použitých právních procedur vyžaduje konkrétní míra zapojení unijních orgánů.

Konzultační postup spočívá v tom, že Rada si před schválením legislativního návrhu vyžádá stanovisko Parlamentu a dalších poradních orgánů. Parlament může návrh zákona zamítnout či pozměnit. Konečné rozhodnutí zůstává ale na posouzení Rady.

V rámci procedury postupného souhlasu vyžaduje Rada před vydáním konečného hodnocení vyjádření Parlamentu, které je pro ni však závazné. Parlament v tomto případě nemá právo do návrhu zasahovat, může ho pouze jako celek přijmout či zamítnout.

Spolurozhodovací procedura znamená skutečné rozdělení legislativní pravomoci mezi Parlament a Radu. Návrh je přijat v případě shody v dohádovacím výboru, v kterém je zastoupen stejný počet poslanců EP a zástupců Rady. Pokud nedojde k domluvě, Parlament může návrh zamítnout.

6.4.2 Evropské instituce jako aktéři rozhodovacího procesu

6.4.2.1 Komise

Na samém počátku rozhodovacího žebříčku stojí Komise, která je s ohledem na svůj charakter považována za multifunkční instituci s řadou úkolů a povinností: Ve fázi formulace legislativních návrhů shromažďuje příslušné informace a odborné analýzy k řešení problematice. V rámci svých jednotlivých politik přiděluje zájmovým skupinám finanční prostředky a veřejné zakázky. Individuální složky Komise, tzv. generální ředitelství (DG) vypisují pravidelně grantová schémata a na základě výběrových řízení pak financují vybrané projekty. Komise sehrává roli zprostředkovatele při dosahování konsensu mezi názorovými protivníky a v některých otázkách hospodářské soutěže spory i rozhoduje.

Nicméně za její hlavní funkci považujeme tvorbu právních aktů, jejíž je výhradním autorem. Řídí také proceduru komitologie, kdy v případě delegované legislativy sama schvaluje vlastní navrhované předpisy. Komise je také zodpovědná za vytváření tzv. měkké neboli doplňkové legislativy, jež není právně závazná, ovšem v praxi se považuje na směrodatnou. Příkladem jsou sdělení, zelené a bílé knihy. Cílem zpracování těchto dokumentů je vymezit problémový okruh a shromáždit jednotlivé názory, kterého se týkají. Současně představují přípravnou fázi před vytvářením návrhů závazných právních aktů.

Mnohočetnosti a rozmanitosti úkolů odpovídá i polycentrická organizační struktura Komise. Z vertikálního pohledu je instituce složena z několika úrovní. Komisaři mají na starost určitou oblast politiky a spolupracují s příslušnými Generálními ředitelstvími. Jednotlivá Generální ředitelství jsou dělena na specializované úřady a jednotky. Z horizontální perspektivy má každé ředitelství svůj vlastní soubor politických úkolů, kterými se zabírají zmíněné organizační útvary. Administrativní členění však neodpovídá konkrétním politikám. Jedno specializované oddělení může při plnění svých každodenních povinností pracovat pro několik Komisařů zároveň. Odlišný obraz nabízí diagonální náhled, kde se v rámci skupin jako Kolegium Komisařů, Generální sekretariát a kabinety Komisařů střetávají zástupci jednotlivých hierarchických stupňů při řešení rozdílných zadání.

Právě následkem mnohostranné a křížené komunikace se projevuje v instituci dvojitá loajalita. Nejvýrazněji je patrná v národní příslušnosti. Komisaři, kteří jsou do svých funkcí nominováni vládami členských zemí, cítí odpovědnost za všechny „národní zájmy“ a nad rámec svých povinností dohlíží na práci svých kolegů. Další variantou je regionální spřízněnost, v jejímž rámci zástupci silných regionů chtějí mít v Komisi svého zástupce.

V neposlední řadě je to řada neformálních skupin založených na osobnostních charakteristikách jako společný jazyk, vzdělání, věk či přátelství.

Vedle kulturní a národnostní rozmanitosti se Komise navíc od dalších unijních orgánů odlišuje relativně malou velikostí. To z ní činí velmi zaneprázdněnou instituci, která trpí neustálým nedostatkem prostředků. Svůj kapacitní handicap se snaží řešit několika způsoby. Na jedné straně přenáší plnění svých úkolů do rukou národních vlád a soukromých konzultačních agentur. Na druhé straně využívá osob působících vně instituce, jako jsou dočasně najatí zaměstnanci na plnění konkrétních úkolů, členskými zeměmi vyslaní úředníci a také zástupci lobbyistických skupin. Bruselští lobbyisté ochotně poskytují své odborné znalosti výměnou za členství ve specializovaných výborech.

Systém specializovaných výborů a podvýborů pak funguje jako pomocný byrokratický aparát, který poddimenzované Komisi napomáhá řešit její každodenní povinnosti. Největší část těchto účelových seskupení tvoří tzv. expertní skupiny, které zastupují zájmy veřejných i soukromých subjektů. Jejich počet se pohybuje kolem tisícovky, nicméně přesné číslo není známo, jelikož řada z nich funguje bez oficiální registrace. Tyto skupiny nedisponují žádnými formálními pravomocemi a setkání jejich členů probíhá velmi nepravidelně v závislosti na objemu úkolů. Druhou kategorií výborů tvoří několik stovek profesně zaměřených útvarů, které spadají do komitologické procedury a jsou v podstatě řízeny samotnou Komisí. Tyto jednotky disponují s určitými formálními pravomocemi a jejich počet narůstá v souvislosti se vznikem nových problémových témat.

Z hlediska reálného rozhodovacího procesu, který je v mnoha ohledech odlišný od formálně nastaveného mechanismu, mají expertní skupiny i komitologické výbory výrazný vliv. Konečná podoba navrhovaného předpisu je ve většině případů konsensem náročného politického vyjednávání konkrétního specializovaného výboru. V takto schválené podobě je pak téměř bez výjimky přijat úředníkem zodpovědným za předkládaný legislativní návrh (Chef de dossier).

6.4.2.2 Parlament EU

Parlament podobně jako Komise je velmi složitým mechanismem operujícím na mnoha úrovních a v mnoha podobách. Základními pracovními jednotkami jsou volně propojené sítě politických stran z jednotlivých členských zemí. Dvě politické formace, křesťansko-demokratická EPP a socialistická PES drží v tomto shromáždění absolutní většinu hlasů. Na rozdíl od národních zastupitelských sborů politická příslušnost poslance hraje méně

významnou roli při vlastním rozhodování než jiné zájmy jako národní, regionální či sektorové.

Vlastní činnost parlamentu probíhá v patnácti výborech vymezených pro určitou oblast a s účastí přibližně 50 až 80 MEPs v každém z nich. K usnadnění efektivního fungování instituce jsou pro jednotlivé návrhy Komise popřípadě k vlastním iniciativám EP přiděleni konkrétní zpravodajové (rapporteur). Součástí tohoto systému jsou tzv. meziskupiny, které žádnými skutečnými kompetencemi nedisponují. Jedná se o volná sdružení poslanců k určitému problémovému okruhu. Stejně jako podobná poloformální uskupení Komise mají tyto jednotky reálný vliv na formu i obsah legislativní agendy EU. Parlament má tedy ze své pozice daleko větší podíl na tvorbě nových právních aktů, než jak ho vyjmenovávají přijaté evropské Smlouvy.

6.4.2.3 Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů

Významné legislativní návrhy musí být před vlastním schválením Radou konzultovány s poradními orgány: Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů.

Obě tyto instituce jsou přímo Komisí oslovovány nebo také v rámci své působnosti vydávají vlastní stanoviska. Hospodářský a sociální výbor je kontaktován v souvislosti s právními normami, které se týkají jednotlivých sektorových politik. Výbor regionů se pak vyjadřuje k legislativním návrhům, které mají přímý regionální dopad. Vydaná ustanovení mají s ohledem na poradní charakter obou orgánů pouze nezávaznou podobu, nicméně, jak už je znakem evropského právního mechanismu, v konečných verdiktech je k doporučením přihlíženo.

Výboru regionů jako nejvyššímu evropskému orgánu zohledňujícímu zájmy obcí a regionů se budeme věnovat ještě později. Vysvětlíme si základní principy jeho fungování a také upřesníme jeho umístění v hierarchii rozhodovacího procesu.

6.4.2.4 Rada EU

Rada EU nebo-li Rada ministrů stojí na vrcholu pomyslného rozhodovacího žebříčku. Z hlediska významnosti je tato instituce v celém procesu nejdůležitější institucí, neboť uděluje novým právním předpisům konečný souhlas. Jejich platnost je posléze stvrzena zveřejněním v Úředním věstníku EU. Formální síla Rady je ve skutečnosti slabší než by se mohlo zdát s ohledem na její jedinečnou schvalovací pravomoc. Konečná rozhodnutí jsou činěna vysokými politickými představiteli, velmi zaneprázdněnými osobami, které mají velmi málo

času na pečlivé studování předkládaných zpráv. V mnoha případech je pak návrh zákona schválen v té podobě, jak byl Komisí naformulován.

Obdobně jako u výše zmiňovaných institucí můžeme činnost Rady detailněji přiblížit při jejím zkoumání z několika perspektiv.

Z vertikálního pohledu se na úplném vrcholu pohybují ministři jednotlivých Resortních Rad. Nižší úroveň pracovních aktivit se pak odehrává ve Výboru stálých zástupců (COREPER I a COREPER II) a v pracovních skupinách podobných svým funkcionálním zaměřením výborům Komise.

Pracovníci těchto expertních skupin mají povinnost konzultovat předložené legislativní návrhy. V případě shody ji označí římskou I a následně odešlou do COREPERU, kde proběhne konečná revize. Tyto zprávy jsou pak téměř automaticky schváleny Radou.

Expertní komise pracující pro Radu vykazují na rozdíl od svých sestřenic v Komisi určité rozdíly. V první řadě nejsou úzce sektorově zaměřené, ale spíše propojují několik funkčních oblastí najednou. Druhou odlišností je pak charakter jejich obsazení, neboť se jedná o osoby jmenované národními vládami nebo mající oficiální status zástupce členské země.

Česká republika má jako ostatní evropské země své Stálé zastoupení ČR při ES. Pracovníci tohoto úřadu jsou zaměstnanci Ministerstva zahraničních věcí ČR, mají diplomatické pasy a reprezentují určitou sektorovou oblast. Nejvyšší představitel zastoupení má status velvyslance a společně se svým zástupcem je členem COREPERu I a II.

Zkoumáme-li dále Radu z vertikálního hlediska, můžeme si povšimnout určité mocenské nerovnoměrnosti mezi jejími složkami. Příkladem jsou specializované Rady, kde úlohu prvního mezi rovnými hraje Rada ministrů pro hospodářství a financí (ECOFIN) a na druhou stranu nízká prestiž je přisuzovaná Radě ministrů školství. Nad odbornými Radami stojí Rada pro všeobecné záležitosti, která má fungovat jako soudce v případě sporů, které vzniknou na půdě jednotlivých Rad. Skutečnost je taková, že ministerské sbory si raději řeší své záležitosti sami, než aby je předávaly Velké radě. Zcela na špici celé pyramidy stojí Evropská rada, která je složena z nejvyšších představitelů zemí EU. Ta v případech nejtvrdějších rozporů představuje platformu pro klíčová vyjednávání a umožňuje znesvářeným stranám tzv. balíkový princip jednání. Výjimečnou pozici má i předsednická země, která v období své „vlády“ řídí všechny zásadní jednání a zastupuje Radu navenek.

Z horizontálního pohledu se Rada nevyhnula určitému tříštění moci právě v souvislosti s jednotlivými unijními pilíři. V rámci II. a III. pilíře se musí o svoje pravomoci dělit s dalšími složkami, jako je Politický a bezpečnostní výbor, Výbor článku 36 neboli zkráceně CATS a také s dalšími generálními ředitelstvími Komise. Tvrdá konkurence je i mezi Radami

a odbornými skupinami pod I. pilířem, kde často dochází k sektorovému nesouladu s jednotlivými politikami EU.

Jak ukazuje diagonální řez, loajalita ministrů v Radě a úředníků v pracovních skupinách je v první řadě orientována směrem k národním či regionálním zájmům. Z tohoto důvodu, nesoulad při řešení konkrétního politického úkolu může být často přenesen i do ostatních ministerských sborů.

Pro zabezpečení hladkého průběhu legislativního procesu Rada zabezpečuje další úkoly a plní určité funkce. V případech nerozhodnutých návrhů, které se vrací z COREPERu, otvírá prostor pro další diskusi ke kritickým oddílům. Po následných jednáních je často nalezeno kompromisní řešení.

Pravidelně na konec pravidelných zasedání se ponechává místo pro debatu o vedlejších bodech tak, aby ministři mohli upozornit na nová problémová témata nebo vyjádřit nespokojenost s již přijatými právními normami. Tyto ministerské aktivity dostávají formalizovanou podobu v provedení tzv. měkkých legislativních opatření nebo zůstávají inspirací pro obohacení politické agendy EU.⁷⁸

Závěrem je potřeba zdůraznit, že Evropská unie je považována za mimořádně komplikovaný systém, který je dán pluralitní rozmanitostí jednotlivých zemí, rozličných politických hodnot, regionálních hledisek, rozdílů ve věku, jazycích a náboženství. Konečná podoba legislativního aktu je pak všeobecným konsensem všech zainteresovaných aktérů, formálních i neformálních skupin, hráčů a institucí. Tato mnohonásobnost umožňuje následně dosáhnout stejného výsledku různými způsoby nebo jeden způsob může přinést více přijatelných výsledků.

6.5 Evropské nástroje na podporu regionálních zájmů

Regionální celky při obhajování svých zájmů na evropské půdě využívají různých postupů a nástrojů. Zvolené instrumenty se od sebe liší svojí účinností a také finanční zátěží. Z hlediska významnosti je můžeme systematicky uspořádat do úhledné trojice. Nejefektivnějším a nejdražším nástrojem je lobbying nebo-li v užším slova smyslu činnost vedoucí k prosazení vlastních zájmů u některé z evropských institucí. Druhým, o něco málo náročným instrumentem, je vyhledávání vhodných projektových aktivit na evropském poli.

⁷⁸ Schendelen, R., V.: *Jak lobovat v Evropské unii aneb Machiavelli v Bruselu*. Centrum strategických studií Brno 2004.

Nejskromnější variantu pak představuje tzv. „best practice“, který spočívá v účelné výměně znalostí a zkušeností mezi regionálními celky.

S ohledem na předchozí klasifikaci platforem meziregionální spolupráce lze u vybraných platforem definovat míru využívání jednotlivých nástrojů. Základnou bilaterální přeshraniční komunikace je výměna zkušeností a vyhledávání projektových iniciativ. Pro multilaterální svazky je typická aktivita v oblasti projektových příležitostí, o něco méně výměna zkušeností a lobbování za společné zájmy svých členů. Regionální zastoupení jsou budována za účelem prosazování konkrétního zájmu svého zřizovatele. Jako doplňkovou činnost vyhledávají vhodné dotační možnosti a procesují výměnu zkušeností.

6.5.1 Lobbying jako prosazení konkrétního zájmu v evropských strukturách

6.5.1.1 Lobbying – teoretické vymezení a jeho aktivity v evropském prostoru

Z mnoha dostupných definic lobbyingu je pro naše cíle nejúčelnější přístup Luigiho Graziana, který ve své odborné práci uvádí Marek Gajdoš⁷⁹. Ten definuje lobbying jako specializovanou a odbornou reprezentaci prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční jednání; ve své povaze velmi odlišné od obecné nesespecializované reprezentace, kterou zajišťují volení zástupci. Jako reprezentant partikulárních zájmů lobbyista dodává informace, které mohou být užitečné a někdy rozhodující při definování legislativní a správní regulace.

Lobbying lze také vymezit jako specifickou komunikaci definovanou cílem působení, předmětem působení, časem působení, cílovou skupinou, podmínkami a prostředím. Lobbying jako činnost směřující k prosazení zájmů musí v sobě obsahovat prvek nekonvenčnosti, který se vymyká standardním a formálním postupům. Cílem působení je dosáhnout požadovaného záměru, který je s ohledem na počet účastníků vždy určitým kompromisem.

Předmětem působení může být obecně změna v legislativě, zajištění podpory v nějaké konkrétní záležitosti, případně změna definice, názvu, slova v textu dokumentu. Dále může být předmětem působení získání podpory úředníků v určitém případě, upřednostnění v zakázce, zařazení vhodné osoby do určitého výboru, instituce, či nepřímo přijetí legislativního aktu, odklad rozhodnutí atp.

Lobbying jako činnost spočívající v ovlivňování využívá celou škálu nátlakových technik a postupů. Tradiční techniky – donucení, vtažení do vlastní hry, veřejná obhajoba,

⁷⁹ Gajdoš, M.: *Lobbing neziskových organizací v Evropské unii*. Praha, UK FHS 2004. Diplomová práce.

přesvědčování a argumentace jsou v současné době vytěsňovány novými postupy, které nejsou jednostranně namířené proti okolí a jsou založeny na předpokladu, že oblast i rozsah vlivu jsou vždy omezené. Lobbisté musí častěji sledovat, analyzovat, vyhodnocovat a následně kopírovat aktivity a osobitě provádění lobbyingu ostatními hráči. Klíčovým nástrojem se stává vytváření koalic.

Vzájemná komunikace se odehrává na formální a neformální úrovni. Oficiální jednání probíhají v rámci poradních komisí nebo expertních skupin, které se zabývají konkrétními tématy. Praktickou snahou těchto diskuzí je zohlednit požadavky všech zainteresovaných subjektů. Mimo tato oficiální setkání probíhají ad hoc neformální konzultace respektive osobní schůzky, které spočívají v získávání informací, dokumentů a poskytování odborných studií.

Pro praktickou aplikaci lobbyistických aktivit vytváří nejpříhodnější prostor Evropská unie. Na její úrovni existují tisíce organizací a uskupení, které vystupují jako zájmové skupiny. Počátkem roku 2000 jich v centru Bruselu mělo své stálé zastoupení přibližně 2600. Typově byly rozdělené na: Evropské obchodní federace (32 %), obchodní konzultanti (20 %), firmy (13 %), evropské neziskové organizace působící v oblastech životního prostředí, zdravotní péče a lidských práv (11%), regionální zástupci (6 %), mezinárodní organizace (5 %) a think-tanky (1%). K tomu lze připočítat stálé reprezentace vlád členských zemí a přibližně 150 delegací z ostatních zemí celého světa.

Centrem zájmů lobbyistů je především Evropská komise (komisaři, jejich kabinety, jednotlivá generální ředitelství, sekretariáty, ředitelství a specializovaná oddělení), Evropský parlament (výbory, politické frakce, jednotliví poslanci a jejich asistenti, sekretariáty), Rada ministrů (sekretariát, pracovní skupiny), Výbor regionů a Hospodářský a sociální výbor.

6.5.1.2 Nástrahy lobbyingu v rozhodovacím procesu EU

Jak napovídají výše uvedené údaje, aktivity lobbyistů prostupují jako pavučina všemi stupínky evropského rozhodovacího procesu. Vzájemné ovlivňování je součástí téměř všech bruselských aktivit, každé oficiální setkání či soukromá schůzka má ve své podstatě úmysl získat informace či podporu. Lobbování je alfa i omegou fungování evropského společenství.

Narůstající provázanost těchto vztahů a zvláště neprůhlednost zdrojů financování jednotlivých lobbyistických skupin vedla Evropskou komisi k nutnosti zahájit o tomto problému veřejnou debatu. S ohledem na dané rozhodnutí byla v březnu 2005 oficiálně

založena Evropská iniciativa pro transparentnost a následně v květnu 2006 Komise předložila ke schválení návrh Zelené knihy o Evropské iniciativě pro transparentnost.⁸⁰

Schvalovaný dokument se věnuje třem základním oblastem: Lobbyingu a jeho pravidlům na evropské úrovni, minimálním standardům pro konzultace Komise a zveřejňování informací o příjemcích podpory z fondů Společenství.

V úvodu první části autoři definují výchozí principy procesu zastupování zájmových skupin na evropské půdě. Lobbying je v této návaznosti považován za legitimní součást demokratického systému bez ohledu na subjekty, kteří jej vykonávají. Může se jednat o jednotlivce, skupiny, organizace občanské společnosti a další místní, regionální, národní a evropská uskupení. Lobbyisté napomáhají identifikovat a následně upozorňovat evropské orgány na kritické otázky a důležité problémy. Jejich činnost je ale přínosná pouze v případě, kdy je zřejmé, koho zastupují, jaké je jejich poslání a odkud čerpají finanční prostředky.

Tvůrci návrhu dále vymezují některé kritické momenty, které s sebou proces lobbování přináší. V prvé řadě je poukazováno na skutečnost, že jsou evropským institucím předkládány zkreslené informace o možných hospodářských, sociálních a enviromentálních dopadech předloh právních předpisů. Dalším terčem výtek je nejasná legitimita zastupování zájmů evropských nevládních organizací, jelikož některé z nich jsou financovány jak z evropského rozpočtu, tak ze soukromých zdrojů. Naproti tomu nevládní organizace pranyřují nerovný přístup v lobbyingu, neboť privátní sektor disponuje s výrazně vyššími prostředky. Všeobecně je také kritizován nedostatek informací o lobbyistech a jejich finančních zdrojích. Bez povšimnutí nezůstává ani přehnaný tlak, který svými aktivitami lobbyisté vytvářejí.

Stávající politika Evropské komise ohledně zajištění transparentního zastupování je založena na dvou různých kategoriích opatření. První skupina řeší záležitosti vnější kontroly nebo-li vztahů zástupců zájmových skupin a úředníků Komise. Druhá skupina se orientuje na vymezení pravidel čestnosti, která upravují řádné chování osob lobujících i lobbyisty ovlivňovaných.

Cílem vnější kontroly je odhalení totožnosti individuálních lobbyistů včetně postupů, které v komunikaci s evropskými orgány používají. Nynější kontrola je zabezpečena existencí právně nezávazných „Obecných zásad a minimálních standardů pro konzultace zúčastněných stran“. Tyto standardy vyžadují, aby jednotliví účastníci veřejně objasnili, jaké zájmy zastupují a jaký je rozsah jejich zastoupení. Tyto informace by měly být zpřístupněny prostřednictvím společné databáze CONECCS, která jako dobrovolná databáze Komise

⁸⁰ Green paper on European Transparency Initiative COM (2006) 194 final.

evropské „organizace občanské společnosti“ může být považována za databázi evropských zájmových skupin. Komise na rozdíl od Evropského parlamentu nevede povinný registr organizací, které s ní jednají. Zástupci lobbyistických skupin, kteří chtějí komunikovat s evropskými poslanci, musí disponovat formálním pověřením. Seznam akreditovaných lobbyistů je pravidelně aktualizován a zveřejňován na oficiálních stránkách Evropského parlamentu.

V oblasti vnější kontroly vyjmenovává předkládaný dokument několik zásadních doporučení. V první řadě klade důraz na zlepšení informovanosti u otevřených veřejných konzultací. Veřejné konzultace probíhají jako otevřená elektronická diskuse k předlohám právních aktů. Každý legislativní návrh, který je zpracováván Evropskou komisí, je po svém sepsání určitou dobu publikován na konkrétních webových stránkách, kde se může kdokoli formou příspěvku k danému tématu vyjádřit. Doporučení Komise spočívá v systematické pobídce, aby jejich autoři dostatečně informovali o svých zájmech, cílech a zdrojích financování. Dalším návrhem k posílení vnější kontroly je vylepšený model registrace lobbyistických skupin. Jednotliví lobbyisté by za svoji ochotu zveřejnit totožnost, poslání a způsob financování byli odměňováni pravidelnými zprávami o probíhajících veřejných konzultacích Komise.

Co se týká druhé skupiny opatření v oblasti usměrnění lobbyistických procesů - vymezení pravidel čestnosti - existují pro členy Komise a jejich zaměstnance přísné předpisy, které zaručují jejich nestrannost. Tyto pokyny vyplývají ze Smlouvy o založení ES a služebních řádů Komise. Pro samotné lobbyisty je ze strany Komise uplatňován samoregulační přístup odvíjející se od existence dobrovolných kodexů chování, která zastřešují různé organizace a uskupení. Tyto kodexy byly sice na popud Komise doplněny mechanismem vnitřních postihů, nicméně jejich pokrytí je z globálního hlediska nedostatečné. Naproti tomu Evropský parlament má zaveden povinný kodex chování pro všechny žadatele o akreditaci. Porušení tohoto kodexu vede ke zrušení akreditace nebo dokonce fyzického přístupu do budov Parlamentu.

Komise ve svém návrhu zelené knihy doporučuje zavést všeobecný dobrovolný systém registrace a zároveň vytvořit obecný kodex pro všechny lobbyisty, který by vedly sami lobbující subjekty. Povinná registrace, jak je uplatňována u Evropského parlamentu, Evropská komise zatím nepovažuje za nutnou.

Druhou problémovou oblastí, na kterou se předkládaný materiál zaměřuje, je zpětná vazba k používání minimálních standardů pro konzultace. Výše zmiňované „Obecné zásady a minimálních standardy pro konzultace zúčastněných stran“ byly přijaty v roce 2002 s cílem

vytvořit transparentní a jednotný rámce pro konzultace, které se dotýkají významných návrhů politik Komise. Daný návrh specifikuje, že prováděná hodnocení ukazují na velkou míru jejich dodržování.

Posledním tématem, kterým se materiál zabývá, je zveřejňování příjemců finančních podpor Společenství. Komise považuje informace o způsobu vynakládání unijních prostředků za veřejné. Nicméně zprůhlednění finančních toků je komplikováno několika skutečnostmi. Komise poskytuje informace o příjemcích podpory u těch unijních politik, které centrálně a přímo spravuje. Většina rozpočtu (75 %) je však rozdělována ve sdíleném řízení s členskými státy. Informace o příjemcích by měly v těchto případech spočívat v jejich rukou. Stávající právní rámec totiž Komisi výslovně zakazuje zveřejňovat informace o příjemcích bez předchozího souhlasu dotyčného členského státu, neboť problém ochrany údajů je odlišně zahrnut ve vnitrostátních právních řádech. K posílení transparentnosti o příjemcích podpor Společenství by byla nutná změna unijního legislativního rámce.

Návrh zelené knihy o Evropské iniciativě pro transparentnost je od okamžiku svého zveřejnění vystavena útokům nemalého počtu kritiků. Například skupina nevládních organizací nesouhlasí s dobrovolným registračním systémem lobbyistických skupin, požaduje ukončení privilegovaného přístupu lobbyistů zastupujících velké korporace a firmy a kritizuje zaměstnávání bývalých úředníků Komise v soukromém sektoru tzv. „problém otáčivých dveří“. Zároveň neguje samoregulační systém registrace lobbyistů a doporučuje nastavit jasný systém implementačních a sankčních mechanismů. Na druhé straně komerční lobbyisté odmítají zveřejňovat informace o svých finančních zdrojích a trvají na zachování dobrovolného, ale nově ustanoveného všeobecného systému pravidel chování.

6.5.2 „Best practice“ a projektové iniciativy

Lobbying a činnosti s ním související představují nejsilnější a neúčinnější nástroj na prosazování regionálních zájmů. Trichotomii nástrojů, které napomáhají obcím a regionům dosáhnout vytčené cíle, doplňují dvě další o něco skromnější varianty. Jedná se o výměnu zkušeností (nebo-li „best practice“) a zapojování se do projektových iniciativ.

Výměna znalostí a zkušeností je základem všech činností, které souvisí s přeshraničními aktivitami obcí a regionů. Všechny platformy meziregionální spolupráce, jak jsme již dříve připomínali, nástroj „best practice“ využívají. Nejvíce se pak objevuje u bilaterální komunikace spřátelených regionálních celků, v menší míře u evropských uskupení měst a regionů a regionálních zastoupení.

„Best practice“ je v původním slova smyslu manažerská představa, která je založena na domněnce, že existuje technika, metoda, postup, aktivita, podnět nebo prospěch, který je z pohledu dosažení vytčeného cíle efektivnější a účinnější než jiné techniky, metody, postupy atd. Tento názor předpokládá, že se správným postupem, kontrolou a testováním může být určitý projekt realizován s méně problémy a komplikacemi.⁸¹

Na podporu tohoto tvrzení dodává F. Taylor: *Mezi různými metodami a nástroji, používanými v každém pracovním procesu, existuje vždy jedna metoda a jeden nástroj, který je rychlejší a výkonnější než ostatní.*⁸²

Tato představa je snadno uplatnitelná ve všech oborech lidského konání, proto ani přeshraniční spolupráce není výjimkou. Politické reprezentace místních a regionálních celků získávají na základě vzájemných kontaktů se zahraničními partnery nové poznatky a znalosti o problémech a záležitostech, které při vedení obce či regionu řeší. Jak ukazují četné zkušenosti, může se jednat o oblast strategického rozvoje, zaměstnanosti, životního prostředí, bezpečnosti, dopravy, zdravotnictví, školství, sociální péče a také zahraničních vztahů.

Dalším zmiňovaným nástrojem na podporu regionálních aktivit bylo využívání nabízených projektových iniciativ.

Politika hospodářské a sociální soudržnosti, jak je aplikována Evropskou Unií, nabízí velkou část svých rozpočtových prostředků na podporu regionálního rozvoje. Na počátku každého sedmiletého programovacího období dochází k dohodovacímu procesu mezi orgány EU a jednotlivými členskými státy o výši uvolněných evropských peněz. Stanovení konečné částky pro danou zemi je potom otázkou schopného vyjednávání. Následně jsou získané prostředky přerozdělovány na úrovni ústředních orgánů. V České republice je část těchto financí redistribuována na regionální úroveň. Konečné dělení peněz pro potenciální žadatele z okruhu regionálních subjektů je následně v kompetenci Regionálních rad, které byly zřízeny na úrovni NUTS II⁸³.

Jak z výše uvedeného vyplývá, obce a regiony jsou z vyjednávacího procesu o výši přidělených prostředků téměř vyloučeny. Jejich úkolem je pouze dojednatý obnos „rozdat“ mezi vhodné příjemce. Svými aktivitami na evropské půdě proces vyjednávání neovlivní. V této záležitosti jsou zcela závislé na rozhodnutí ústředních orgánů.

Nicméně pro regionální celky existuje na evropské úrovni další skupina projektových programů, které jdou mimo vyjednaný strukturální rámec podpor Společenství. Evropská

⁸¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Best_practices

⁸² Taylor, F.: *Principles of Scientific Management*. New York: Harper and Brothers Publishers 1919.

⁸³ Zákon 248/2000 Sb. O podpoře regionálního rozvoje.

komise uvolňuje na podporu společných unijních politik další finanční zdroje. Komise a její generální ředitelství spravují téměř sto grantových a projektových programů. Každoročně vydává před koncem března seznam připravovaných grantových možností. Během roku pak uveřejňuje k těmto programům konkrétní výzvy.

Způsob předkládání projektových návrhů se od sebe liší druhem programu a věcné oblasti, v které jsou výzvy publikovány. Existují ale některé zásady, které jsou pro celou skupinu grantů financovaných Evropskou komisí společné.

Příjemci podpor jsou převážně uskupení veřejného či soukromého charakteru a výjimečně také jednotlivci, kteří jsou přímo vybráni na splnění konkrétního úkolu spojeného s implementací projektu. U všech unijních projektů se uplatňuje princip spolufinancování, pouze projekty, které jsou realizovány mimo EU, je možno hradit v plné výši. Veškeré operace, které jsou placeny z grantových peněz, musí být neziskové. Poskytované prostředky nesmí být poukazovány zpětně na činnosti, které již proběhly a konečně, nikdy nelze využít více programů na stejnou aktivitu.

Výběr vhodného příjemce podpory se většinou řídí podle stejných zákonitostí. Podmínky podávání žádosti jsou podrobně popsány v jednotlivých výzvách, které taktéž obsahují termín jejich odevzdání. Konsorcium žadatelů společně zpracovává návrh projektu, který vedoucí partner doručuje příslušnému generálnímu ředitelství. Na základě výběrového řízení pak Komise rozhoduje o přijetí a výši poskytnutého finančního příspěvku na dané projekty. S tvůrci úspěšného projektového návrhu následně sepíše Komise smlouvu o podmínkách a míře spolufinancování. Konkrétní dohodu podepisuje zástupce příslušného generálního ředitelství s vedoucím partnerem skupiny. Vedoucí partner následně sepisuje dílčí smlouvy s dalšími členy projektového konsorcia. Po úplné či částečné realizaci projektu vedoucí partner získává slibované finance, které potom redistribuuje na své další spolupráce. On je také zodpovědný za vedení potřebné projektové dokumentace a komunikaci se zástupci Komise.

7 Výbor regionů – vrcholný evropský orgán obcí a regionů

Výbor regionů s ohledem na svoji funkci a charakter představuje na evropské úrovni nejvyšší instituci k prosazování regionálních zájmů. Jako jediný evropský orgán, který zohledňuje požadavky nižších subnacionálních úrovní má možnosti a pravomoce zasahovat

do tvorby evropské legislativy. Obsahem následující kapitoly bude seznámit se ze základními mechanismy a zákonitostmi jeho fungování.

7.1 Výbor regionů a jeho role ve společné Evropě



Výbor regionů patří mezi nejmladší z evropských institucí. Na základě Maastrichtské smlouvy (Smlouva o Evropské unii) byli první členové jmenováni Radou EU dne 26. ledna 1994. Hlavním smyslem Výboru bylo umožnit zapojení místních a regionálních samospráv do tvorby a realizace politik Evropské unie v různých oblastech. Zhruba tři čtvrtiny evropské legislativy se uplatňují v městech a regionech, bylo tedy nezbytné jejich postoje promítnout do procesu přijímání komunitárních předpisů.

Evropská rada společně s Komisí má Smlouvou uloženou povinnost závazně konzultovat s Výborem regionů otázky, které se jich týkají a ve kterých zodpovídají za zavedení unijní politiky do praxe. Amsterodamská smlouva umožnila Výboru od 1. května 1999 oslovovat i Evropský parlament.

Jak již bylo v předchozí kapitole zmíněno, postavení Výboru regionů je omezeno. Stanoviska a rozhodnutí Výboru jsou pouze doporučující a nemají závazný charakter. Výbor regionů je tedy pouze poradním orgánem.

Výbor jako vrcholná instituce hájící zájmy evropských regionálních celků zajišťuje v rámci své činnosti dvě základní funkce. Za jeho politickou a demokratickou úlohu můžeme označit naplňování principu subsidiarity. Ten prosazuje zásadu, aby veškerá rozhodování byla přijímána těmi orgány veřejné správy, které stojí nejbližší k občanovi. Tím se má zabránit vzdálené koncentraci moci. Jako nejvyšší představitelé obcí, měst a regionů jsou členové Výboru voleni na těch správních úrovních, které mají k občanů nejbližší. Znamená to, že mají bezprostřední zkušenost s tím, jak politická rozhodnutí Unie ovlivňují každodenní život obyvatel. Z tohoto důvodu může Výbor poskytnout při konzultacích legislativních aktů vysoce praktickou odbornost. Druhou, hospodářskopolitickou rolí je jeho zapojení do diskuse o posilování hospodářské a sociální soudržnosti mezi členskými státy. Svojí nezastupitelnou úlohu má také v procesu formování kohezní politiky EU pro jednotlivá programová období.

Z věcného pohledu Smlouva požadovala, aby byl Výbor konzultován v záležitostech vztahujících se k transevropským sítím, veřejnému zdravotnictví, vzdělání, mládeži a kultuře. Amsterodamská smlouva z roku 1997 tento výčet rozšířila o dalších pět oblastí: politika zaměstnanosti, sociální politika, životní prostředí, odborné vzdělávání a doprava. Mimoto

může Výbor vydávat stanoviska z vlastní iniciativy i v jiných oblastech zájmu regionů a měst, jako je zemědělství a územní plánování.

Výbor regionů má po rozšíření v roce 2007 EU o Bulharsko a Rumunsko 344 členů. Jejich konečný počet je stanoven na 350. Jednotlivé státy jsou zastoupeny podle daného klíče 6 až 24 členy, kteří jsou voleni Radou na čtyřleté období a jejich mandát je obnovitelný. Smlouva z Nice podepsaná v únoru 2001 stanoví, že členové Výboru regionů musí být zvoleni do funkce v některém regionálním či místním samosprávném celku, nebo musí mít politickou odpovědnost před voleným shromážděním. Smlouva rovněž mění způsob jmenování Radou, jednomyslné rozhodnutí bylo nahrazeno souhlasem kvalifikovanou většinou. Členství automaticky končí, jakmile skončí mandát, na jehož základě byli členové jmenováni.

Tab. 1: Zástupci členských zemí ve Výboru regionů (od 1.1. 2007)

Členské země EU	<i>Počet členů</i>
Německo, Francie, Itálie, Spojené království	24
Polsko, Španělsko	21
Rumunsko	15
Rakousko, Belgie, Bulharsko, Česká republika, Řecko, Maďarsko, Nizozemí, Portugalsko, Švédsko	12
Dánsko, Irsko, Finsko, Slovensko, Litva	9
Estonsko, Lotyšsko, Slovinsko	7
Kypr, Lucembursko	6
Malta	5

7.2 Vnitřní struktura Výboru a principy jeho fungování

Podle článku 263 Smlouvy zakládající Evropské společenství jsou do Výboru jmenováni zástupci regionálních a místních samosprávných celků. Společně s nimi probíhá i výběr náhradníků. Každý člen se může nechat na plenárních zasedáních zastupovat svým náhradníkem, který přebírá všechna jeho práva a kompetence. Tento převod musí být pro každé plenární zasedání opětovně potvrzen písemným delegováním hlasovacích práv. Členové i náhradníci jsou povinni vykonávat svoji funkci v obecném zájmu celého společenství a nesmí se řídit pokyny, které by vedly k upřednostňování národních či osobních specifických zájmů.

Skupina členů a náhradníků z jednoho členského státu tvoří národní delegaci, která přijímá svá vnitřní pravidla fungování a ze svého středu volí předsedu. Pro usnadnění kontaktů mezi členy a správou VR je doporučováno, aby si národní delegace zvolily své koordinátory. Koordinátor(ři) jsou oficiálně jmenováni do této funkce předsedou příslušné delegace a jejich hlavním úkolem je pravidelná komunikace s Výborem a také informování o jakýkoliv změnách v delegaci, souvisejících zejména se ztrátou mandátu. Výbor má povinnost vytvořit dostatečné technické a organizační podmínky pro zajištění činnosti národních delegací.

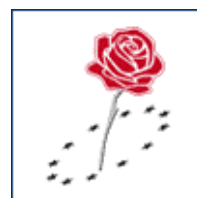
Podobně jako v Evropském parlamentu existuje na půdě Výboru regionů možnost sdružovat se podle politické orientace. Přičemž platí stejná zásada, že individuální člen či náhradník může být členem pouze jediné politické frakce. Účast v politické skupině není povinná, člen či náhradník mohou zůstat nezařazení. V polovině roku 2006 Výbor eviduje čtyři základní politická uskupení:

Evropská strana lidová (EPP);

Strana evropských socialistů (PES);

Liberálně demokratická a reformní strana (ELDR);

Evropská aliance (EA).



Výbor podobně jako u národních delegací vytváří technické zázemí a poskytuje finanční prostředky na jejich zasedání a činnosti. Každá politická skupina má k dispozici sekretariát složený ze zaměstnanců generálního sekretariátu VR. Politická seskupení a jejich předsednictva se většinou scházejí před plenárními zasedáními nebo v jejich průběhu, dvakrát do roka mohou pořádat mimořádná zasedání.

Plenární zasedání jako vrcholný orgán Výboru se schází v pravidelných, zpravidla tříměsíčních intervalech. Jednotlivá shromáždění svolává předseda Výboru na základě harmonogramu stanoveného v poslední čtvrtině předchozího roku. V případě nutnosti je možno na žádost minimálně čtvrtiny členů sboru svolat mimořádné zasedání. Na programu jednání je pak pouze záležitost, která byl příčinou svolání schůze. Plenární zasedání trvá obvykle jeden až dva dny. Vlastní schůzi Výboru obvykle předchází setkání členů jednotlivých politických frakcí.

Jeho nejdůležitější úlohou je přijímání stanovisek, zpráv a usnesení, jejichž návrhy zpracovávají zástupci odborných komisí Výboru. Mezi další úkoly patří schvalování návrhů příjmové a výdajové bilance Výboru, politického programu na celé funkční období, volba předsedy a předsednictva, rozhodování o vzniku nových komisí a v neposlední řadě přijímání a revize jednacího řádu Výboru.

Před vlastním plenárním zasedáním připraví předsednictvo Výboru předběžný návrh programu obsahující seznam stanovisek, zpráv nebo usnesení, které se mají projednávat a zároveň všechny ostatní dokumenty, o kterých má být rozhodováno. Nejpozději čtyři týdny před zahájením plenárního zasedání zašle předseda členům a jejich náhradníkům návrh programu a dokumenty k rozhodnutí, které v něm jsou uvedeny. Tyto dokumenty musí být ve stejné době zpřístupněny v elektronické podobě na internetu.

Schůze plenárního zasedání jsou otevřena veřejnosti a mohou se jich zúčastnit zástupci Evropského parlamentu, Rady a Komise. Ti mohou být požádáni, aby vystoupili v rozpravě o konkrétním projednávaném bodě. Ze stejného důvodu může předseda rovněž přizvat hosty, aby se zúčastnili plenárního zasedání a vystoupili na něm.

Plenární zasedání na začátku a v polovině svého funkčního období volí ze svého středu předsedu, prvního místopředsedu a ostatní členy předsednictva. Je nepsaným pravidlem, že předseda a první místopředseda se střídají ze dvou nejsilnějších politických frakcí. Dvouletý předsednický sbor, jehož mandát byl potvrzen na počátku roku 2006, čítá 56 osob. Vedle předsedy a prvního místopředsedy je členem předsednictva jeden místopředseda z každého členského státu. Předsednické kolegium zároveň doplňují předsedové politických frakcí a podle stanoveného klíče dalších dvacet sedm zvolených členů.

S výjimkou funkce předsedy, prvního místopředsedy a předsedů politických skupin jsou křesla v předsednictvu rozdělena mezi národní delegace takto:

Tab. 2: Zástupci členských zemí v Předsednictvu Výboru regionů (02/2008)

3 místa	Německo, Španělsko, Francie, Itálie, Polsko, Spojené království
2 místa	Belgie, Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Řecko, Maďarsko, Irsko, Litva, Nizozemsko, Rakousko, Portugalsko, Rumunsko Slovensko, Finsko, Švédsko
1 místo	Lotyšsko, Slovinsko, Estonsko, Kypr, Lucembursko, Malta

Stejně jako při plenárních zasedáních je při schůzích předsednictva respektován princip alternování. Vyjma předsedy a prvního místopředsedy jsou členové předsednického sboru jmenováni společně se svými náhradníky. Jejich účast na zasedáních předsednictva je

podmíněna písemným potvrzením o delegování hlasovacích práv. Při neplánované účasti na zasedání toto potvrzení vystavuje člen pro náhradníka a v dostatečné lhůtě postupuje sekretariátu Výboru.

Podobně jako plenární zasedání má předsednictvo uloženo jednacím řádem Výborem regionů několik zásadních úkolů. V první řadě předsednické kolegium vypracovává a realizuje strategické dokumenty jako je formulace politického programu a zpracování roční hodnotící zprávy o dopadu činnosti Výboru. K jeho organizačním povinnostem patří příprava a koordinace činnosti plenárního zasedání a odborných komisí a zároveň odpovědnost za finanční, technické a administrativní záležitosti. Dále rozhoduje o personálním obsazení funkce generálního tajemníka, míst úředníků a ostatních zaměstnanců. Jeho neméně důležitá práce spočívá v přípravě a předkládání plenárnímu zasedání předběžný návrh příjmové a výdajové bilance Výboru.

Plenární zasedání potvrzuje pravidelně na začátku každého čtyřletého funkčního období počet a náplň tématických komisí, ve kterých probíhá vlastní práce Výboru. Úkolem komisí je především zpracování návrhu stanovisek, zpráv a usnesení a jejich příprava k předložení plenárnímu zasedání. To následně rozhoduje o jejich schválení či neschválení. Pro účely vypracování návrhu stanoviska nebo zprávy jmenuje každá komise svého zpravodaje, který je za věcné a formální zpracování dokumentu zodpovědný. V případě potřeby je možno pro konkrétní odůvodněné otázky zřídit pracovní skupiny či jmenovat experty. Složení komisí odráží zastoupení členských států ve Výboru a každý jeho člen musí patřit do jedné, maximálně do dvou komisí. Předsednictvo může povolit výjimky členům národních delegací, které mají méně členů, než je komisí. Jednotlivé komise musí na své ustanovují schůzi zvolit svého předsedu a místopředsedu. Ti společně tvoří předsednictvo komise.

V současné době má Výbor v rámci své vlastní organizace 6 komisí zaměřených na odborné otázky.

Tab. 3: Odborné komise Výboru regionů (06/2006)

COTER	Komise pro politiku územní soudržnosti (regionální politika, doprava, turistický ruch)
ECOS	Komise pro hospodářskou a sociální politiku (zaměstnanost, sociální politika, zdraví, vnitřní trh)
DEVE	Komise pro trvale udržitelný rozvoj (životní prostředí, zemědělství, rybolov, politika spotřebitelů)

EDUC	Komise pro kulturu a vzdělávání (vzdělávání a výzkum, kultura, informační společnost)
CONST	Komise pro ústavní otázky a řízení na evropské úrovni (institucionální otázky, zejména reforma institucí EU, bezpečnost a soudnictví)

Technické a administrativní zázemí Výboru poskytuje generální sekretariát. Činnost sekretariátu řídí generální tajemník, který je ve své funkci potvrzen předsednictvem Výboru. Generální tajemník zodpovídá za provádění rozhodnutí přijatých předsedou nebo předsednictvem podle stanoveného jednacího řádu a platných unijních předpisů. Účastní se zasedání předsednictva, na nichž má poradní hlas a pořizuje z těchto zasedání zápisy. Úkolem generálního tajemníka je mimo jiné vypracování návrhu příjmové a výdajové bilance Výboru pro následující rozpočtový rok. Ten je po schválení předsednictva předkládán ke schválení plenárnímu zasedání. Každodenní činností sekretariátu je komunikace s členy národních delegací, politických skupin, předsednictva, plenárního zasedání a odborných komisí. Sekretariát je odpovědný za přípravu potřebných podkladů a zejména rozesílání dokumentů pro jednotlivá jednání. Pro upevnění vzájemných kontaktů se členy Výboru jsou organizovány pravidelné schůzky národních koordinátorů se zaměstnanci sekretariátu.

7.2.1 Výbor regionů jako autor stanovisek a zpráv

Na základě Maastrichtské a později Amsterdamské smlouvy má Komise, Rada nebo Evropský parlament povinnost konzultovat s Výborem regionů návrhy legislativních aktů v záležitostech, které přímo ovlivňují odpovědnost místních a regionálních samospráv. Konzultace technicky spočívá ve vypracovávání stanovisek, které Výbor jednotlivým unijním orgánům předkládá. Stanoviska lze rozdělit do tří kategorií dle druhu jejich vyžádání – povinná žádost, nepovinná žádost a vlastní iniciativa.

Vedle povinných konzultací v oblastech, které byly již výše zmíněny, zasílá Komise nebo Rada Výboru jiné dokumenty, ke kterým, v případě zvážení, že jsou dotčeny regionální zájmy, může Výbor vydat své stanovisko. Výbor ze své vlastní iniciativy rozhoduje, zda vypracuje stanovisko nebo zprávu, má-li v úmyslu vyvolat diskusi na konkrétní téma. Kromě těchto stanovisek Výbor vydává výhledové zprávy, usnesení, zprávy a prohlášení.

Vypracování stanoviska nebo zprávy Výboru je oficiálně zahájeno rozhodnutím předsedy. Ten na základě požadavku evropských institucí přidělí dokumenty příslušným komisím a stanoví lhůtu, ve které má být návrh stanoviska nebo zprávy předložen.

Běžný postup při zpracování stanovisek a zpráv je složen z několika specifických kroků. Přípravná fáze obsahuje zpracování pracovního programu Výboru, předání základních materiálů Komisi či Radou a následná analýza žádosti. Realizační fáze zahrnuje určení zpravodaje, v případě vypracování stanovisek z vlastní iniciativy rozhodnutí o daném postupu a v dalším kroku rozhodnutí předsednictva o relevantnosti příslušného stanoviska. Následuje vlastní příprava návrhu, rozprava k němu a přijetí návrhu v komisi. Po schválení v komisi je návrh předkládán ke schválení plenárním zasedáním. V případě kladného přijetí je stanovisko nebo zpráva předána ostatním evropským institucím a zveřejněna v Úředním věstníku EU. V evaluační fázi Výbor sleduje účinnost stanoviska nebo zprávy u evropských rozhodovacích subjektů.

Klíčovou roli při přípravě stanoviska a zpráv hraje vybraný zpravodaj. V prvním návrhu definuje strukturu a hlavní body zpracovávaného dokumentu. Úloha zpravodaje je zároveň nanejvýš důležitá v průběhu diskuse k řešené problematice. Zkušenosti ukazují, že během odborné rozpravy je zpravodaj s ohledem na své znalosti rozhodující osobou, která dokáže usměrnit své kolegy v otázkách přijetí či zamítnutí navrhovaných změn.

Po celou dobu přípravy stanoviska či zprávy se zpravodajem úzce spolupracuje sekretariát Výboru. V první řadě navrhuje podrobný časový harmonogram, který přihlíží k rozpisu jednání příslušné komise, ke lhůtě nezbytné na překlad a termínům poskytnutí materiálů na přezkoumání ostatním institucím. Obecně platí, že návrhy stanovisek nebo zpráv musí být zaslány k překladu 5 týdnů před konáním příslušného zasedání. Tato doba je stanovena s ohledem na časovou náročnost, kterou překlad dokumentů do 21 pracovních jazyků představuje.

Sekretariát koordinuje společnou komunikaci v případě vytvoření pracovních skupin či určení dvou zpravodajů k jednomu zpracovávanému materiálu. V dostatečném předstihu musí zajistit překlad do obou jazyků zpravodajů, aby si každý z nich mohl učinit své vlastní připomínky. Pokud dané téma vyžaduje v přípravné fázi spolupráci úředníků Komise, Rady či Parlamentu, pomáhá zpravodaji při vytváření těchto kontaktů a zajišťuje organizaci schůzek.

Na základě žádosti zpravodaje zpracovává sekretariát odborné analýzy pro návrh stanoviska či zprávy. Cílem těchto rozborů jsou aspekty a dopady, které jsou důležité z místního nebo regionálního hlediska. Zpravidla obsahují předcházející stanoviska nebo zprávy, které byly již Výborem na toto téma vypracovány.

Zaměstnanci sekretariátu rovněž sepisují ke každému návrhu stanoviska či zprávy informační sdělení, které shrnuje hlavní body předkládaného dokumentu Komise. Hlavním

smyslem informační zprávy je podat členům Výboru zevrubný popis projednávané problematiky.

Zodpovědností sekretariátu je zajistit, aby prezentace a forma návrhu stanoviska byla v souladu s jednacím řádem Výboru. Článek 51 jednacího řádu VR vymezuje, že stanovisko musí obsahovat úvod, ve kterém je uvedena právní podstata dokumentu a postupy použité k jeho vypracování. Druhou částí stanoviska musí být samotný text nebo-li korpus, který uvádí názory a doporučení Výboru ohledně zkoumaného problému včetně konkrétních změn navrhaných k materiálu (Komise či Parlamentu). V hodnotící části by měl hlavní text při každé příležitosti připomínat dodržování principu subsidiarity a praktické dopady na lokální a regionální úroveň. Zvláštním dodatkem každého stanoviska je odůvodnění, ve kterém je uvedeno plné znění názoru Výboru a zvláštní připomínky k příslušným bodům dokumentu. Za vypracování odůvodnění zodpovídá zpravodaj a k hlasování se nepředkládá.

Vedle stanovisek Výbor regionů zpracovává zprávy, které mají odlišnou formální úpravu a neobsahují zdůvodnění. Oproti stanoviskům se zprávy vytvářejí spíše výjimečně.⁸⁴

7.2.2 Posílení institucionální a politické role Výboru regionů v EU

Představitelé sjednocené Evropy podepsáním Maastrichtské dohody rozhodli o vzniku instituce, jejíž hlavním posláním je prezentace místních a regionálních zájmů. Tímto aktem získaly poprvé evropská města a regiony příležitost vyjadřovat se k přijímaným unijním nařízením a předpisům. Na druhou stranu evropští politici tento orgán – Výbor regionů - vybavili pouze omezenými pravomoci, neboť ho z přímého rozhodovacího procesu explicitně vyloučili a nabídli mu pouze poradní funkci. Toto rozhodnutí již od počátku fungování Výboru vyvolávalo mezi jeho členy nesouhlasné postoje a to i přes skutečnost, že jeho doporučení jsou Komisí i Radou při schvalování právních aktů v převážné většině respektována. Právě skutečnost, že tento závazek není formálně potvrzen, stupňují se ze strany Výboru snahy o posílení institucionální a politické pozice mezi ostatními evropskými rozhodovacími subjekty.

Hlavní politické úsilí Výboru je směřováno na získání práva obracet se na Evropský soudní dvůr v otázkách svých výsadních práv a v případě porušení subsidiarity a proporcionality. V souvislosti s tím požaduje, aby Komise a Rada byly povinny odůvodnit svůj postup v případě, že není ke stanovisku Výboru přihlédnuto. K dalším žádostem patří sjednocení funkčního období Výboru s pětiletým funkčním obdobím Parlamentu a Komise. V neposlední řadě je to snaha upravit znění článku 5 Smlouvy o EU tak, aby s ohledem na

⁸⁴ Čmejrek, J. a kol: *Politika v regionálním rozvoji*. Praha, ČZU PEF 2004.

zásadu subsidiarity byla uvedena nižší (regionální a místní) úroveň a tím byla zdůrazněna role Výboru regionů jako strážce subsidiarity, proporcionality a blízkosti občanům. Vyslyšením těchto proseb Výboru měl být návrh nové Smlouvy o ústavě pro Evropu, neboť její všeobecnou ratifikací měl tento evropský orgán získat některé jím požadované pravomoci.⁸⁵

Nesouhlasné projevy se neobjevují pouze v souvislosti s jeho slabými kompetencemi, ale také vlastní pravidla jeho práce jsou terčem odpůrců a výtek. Zásadní kritika se obrací proti vnitřní heterogenitě Výboru, která spočívá v příliš různorodému zastoupení regionálních a místních úrovní. Škála problematických oblastí a sféra zájmů je rozdílná v prosperujících regionech, velkých městech a příhraničních a okrajových oblastech. Konečné rozhodnutí je tedy v některých případech dosti širokým kompromisem všech zúčastněných, který neodráží konkrétní potřeby daného regionu, který stanovisko zpracovával. Nicméně tato skutečnost začíná být v posledních dvou letech značně potlačována, jelikož je posilována role politických frakcí a Výbor regionů se stále více profiluje jako politický orgán. Začlenění členů do politických skupin odbourává heterogenitu dílčích místních a regionálních názorů a vytvářejí se tak silné politické pozice.

Nezanedbatelným problémem instituce představuje také její velmi drahý provoz. Převážná část rozpočtových prostředků je vynaložena na osobní náklady, které v sobě zahrnují cestovní náhrady členů a náhradníků. Je veřejným tajemstvím, že účast na plenárních zasedáních, jednáních předsednictva a odborných komisí je velmi dobře honorována a pro zástupce menších měst a chudších okresů představuje nezanedbatelné navýšení osobního rozpočtu.

8 Česká republika a Výbor regionů

8.1 Historický vývoj vztahu mezi ČR a Výborem regionů

Předchozí kapitoly byly věnovány možnostem prezentace regionálních zájmů na evropském hřišti. Zmiňovali jsme jednotlivé platformy, nástroje i nástrahy jejich používání. Cílem následující kapitoly je ukázat, jak se do tohoto procesu zapojila česká reprezentace. Na příkladu Výboru regionů, který představuje nejvyšší stupeň účasti regionálních celků na rozhodovacím procesu EU, chceme ukázat, jak se čeští regionální představitelé dokázali s touto novou výzvou vypořádat.

⁸⁵ Článek 3-365 Smlouvy o ústavě pro Evropu. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky ES 2005;
Článek 3-386 Smlouvy o ústavě pro Evropu. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky ES 2005.

Naší konkrétní snahou bude nastínit historický vývoj formování české delegace na půdě tohoto orgánu a zároveň odhalit úlohu a motivy jednotlivých účastníků tohoto procesu.

8.1.1 První neformální kontakty mezi českou regionální elitou a Výborem regionů

První kontakty mezi Výborem regionů a českými regionálními zástupci byly navázány již několik let před 1. květnem 2004, kdy se Česká republika oficiálně stala členem Evropské unie. Podobně jako u dalších evropských institucí se česká reprezentace snažila zahájit komunikaci s Výborem regionů co nejdříve.

Krátce po změně komunistického režimu v roce 1989 zahájil činnost nově ustanovený Svaz měst a obcí ČR (SMO). Ten následně požádal o vstup do mezinárodního uskupení Rady evropských municipalit a orgánů a regionů (CEMR). Toto dobrovolné sdružení založené v roce 1951 skupinou evropských starostů, má za cíl podporovat politický, hospodářský a sociální rozvoj evropské lokální a regionální scény. CEMR zahrnuje pouze národní svazy a asociace samospráv, v polovině roku 2006 bylo jeho členy 42 velkých regionálních a místních sdružení z 30 evropských zemí.

O něco později byli představitelé Svazu měst a obcí vybídnuti k členství ve strukturách Kongresu místních a regionálních samospráv Rady Evropy (CLRAE). Tento orgán byl ustanoven v roce 1994 na základě rozhodnutí Výborů ministrů Rady Evropy s cílem nahradit původní formaci, známou pod názvem Stálá konference místních a územních orgánů Evropy. Činnost Kongresu je zaměřena na propagaci místní a regionální demokracie a posilování meziregionální spolupráce v Evropě. Po vzoru Parlamentního shromáždění Rady Evropy má Kongres 291 členů a 291 náhradníků. Reprezentanti jednotlivých zemí jsou voleni regionální či komunální zástupci, kteří společně tvoří národní delegaci. Její složení musí respektovat vyváženost rozložení místních a regionálních orgánů, rozmístění politických sil a také otázku rovného postavení mužů a žen. Členové delegace jsou na návrh regionálních asociací a svazů formálně schvalovány centrálními orgány daného státu. V Československé a od roku 1993 v České republice tuto funkci vykonával Svaz měst a obcí ČR a ministerstvo odpovědné za veřejnou správu.

V roce 1994, kdy byl Maastrichtskou smlouvou založen Výbor regionů, byla česká regionální elita již dostatečně etablovaná ve strukturách CEMRu a CLRAE a tak hledala cesty, jak zahájit komunikaci s tímto nově vzniklým evropským orgánem. Na rozdíl od zmíněných uskupení byl Výbor regionů součástí rozhodovacích orgánů EU a výrazným způsobem zasahoval do procesu tvorby evropské legislativy.

Počátky spolupráce české regionální scény s Výborem regionů jsou jednoznačně spojeny s osobou Františka Dohnala, bývalého předsedy a později výkonného místopředsedy pro zahraniční vztahy Svazu měst a obcí ČR. Ještě jako starosta města Jihlavy byl v roce 1993 jmenován do čela české delegace CLRAE. O rok později, v roce 1994 byl zvolen členem politického výboru Rady evropských municipalit a regionů.

Zcela přirozeně mu zkušenosti s prací v těchto sdruženích usnadnily zahájit komunikaci se zástupci Výboru regionu. Nicméně tato cesta nebyla jednoduchá a svoji významnou roli sehrály na první pohled podružné okolnosti.

Zásadní překážkou v navázání spolupráce s tímto orgánem byla skutečnost, že Výbor regionů v počátcích své existence povolil na svá pracovní jednání přístup pouze reprezentantům členských zemí Unie. Nicméně sdružení CEMR disponovalo v té době statutem oficiálního pozorovatele, což předpokládalo účast jeho zástupců na zasedáních Výboru se stejnými pravomocemi jako řádní členové, avšak bez možnosti hlasování. S vědomím daného faktu vyvodil předseda SMO logický závěr, že čeští představitelé by se mohli zúčastnit jednání Výboru regionů jako vyslanci tohoto uskupení. Tuto ideu jako člen politického výboru na jeho zasedání následně předložil. Tehdejší vedení CEMRu se však k této otázce vyjádřilo nejasně a na oficiální dopisy české strany reagovalo vyhýbavě bez konkrétního vyjádření.

Pozoruhodnou ukázkou této komunikace byl oficiální dopis předsedy CEMRu adresovaný předsedovi Výboru regionů s žádostí o vyslání „nečlenských“ zástupců na zasedání Výboru regionů. Odpověď předsedy Výboru regionů byla negativní a účast českých delegátů na řádné schůzi zapovězena. Komický ráz této korespondence spočíval ve skutečnosti, že v té době funkci předsedy CEMRu a Výboru regionů zastávala tatáž osoba.

Jihlavský primátor se nedal počátečními neúspěchy odradit a nadále trval na jednoznačném vyjádření předsednictva CEMRu, kdo je tedy oprávněn toto uskupení na plenárních zasedáních Výboru regionů zastupovat. Jeho zásadním argumentem byl názor, že pokud je českým delegátům přístup na jeho schůze odepřen, je uplatňován v Radě evropských municipalit a orgánů princip dvojího členství - pro členské země EU a ostatní země. Poněvadž vedení CEMRu nedokázalo tento úsudek vyvrátit a obávalo se rozšíření nechtěné diskuse o dvojím členství, svolilo na přelomu roku 1995 a 1996 udělit vybraným českým představitelům jednorázové povolení k účasti na zasedání Výboru regionů.

V roce 1996 poprvé navštívil tehdejší představitel SMO ČR s asistentem kanceláře svazu schůzi Výboru regionů. Tato návštěva byla původně zamýšlena jako mimořádná událost bez pravděpodobnosti jejího opakování. Nicméně svoji úlohu sehrála příznivá náhoda.

Zástupce kanceláře byl velmi dobře jazykově vybaven a ve správné chvíli promluvil na průvodce, který byl Výborem regionů hostům přidělen, v jeho rodné katalánštině. Tento počín se ukázal jako zásadní strategický tah pro navázání trvalejší spolupráce s Výborem regionů. Ohromený průvodce, který byl mimochodem vedoucím zahraničního oddělení sekretariátu Výboru regionů, se od tohoto momentu stal neocenitelným obhájcem českých zájmů na půdě tohoto orgánu. Daný průvodce jako přímý spolupracovník předsedy Výboru regionů dokázal svého nadřízeného jemnými prostředky přesvědčit o výhodách účasti českých zástupců na plenárních zasedáních. Postupně také pro předsedu SMO ČR a jeho asistenta vyzískal zvláštní statut „stálého hosta“, který opravňoval k pravidelným návštěvám řádných schůzí Výboru regionů.

Tehdejší předseda SMO ČR dokázal této náklonnosti dokonale využít a jako první reprezentant kandidátské země zorganizoval mimo hranice EU odborný seminář Výboru regionů. Tento seminář s názvem Místní regionální samosprávy v České republice a vstup do Evropské unie se konal počátkem roku 1998 v Jihlavě. Program setkání byl rozdělen do dvou tématických okruhů. První část byla věnována činnosti Výboru regionů a jeho úloze v rozhodovacím mechanismu EU, obsahem druhé části byla role obcí a regionů v efektivní informační kampani o EU.⁸⁶

Jihlavské setkání bylo impulsem pro další nově přistupující země, které obdobná setkání zorganizovaly ještě v dalších evropských městech.

Dalším krokem v prohloubení vzájemné styků byla oficiální návštěva předsedy Výboru regionů Jose Chaberta v Praze. Tato návštěva se uskutečnila na konci července roku 2000 a to za základě společného pozvání SMO a primátora hl. m. Prahy. Hlavním programovým bodem bylo navázání pravidelných kontaktů mezi představiteli místních a regionálních samospráv ČR v té době reprezentované kolegiem primátorů, vedením SMO a Výborem regionů. Jose Chabert přislíbil české straně všestrannou pomoc a následně inicioval v tomto smyslu jednání ve Výboru regionů.⁸⁷

8.1.2 Společný konzultativní výbor – první formální uzel ČR a VR

Následným úspěchem Chabertova vyjednávání bylo vytvoření první společné formální skupiny mezi



⁸⁶ Czerná, I.: Evropa a regiony. In: *Veřejná správa 1998/1*. Praha, Mii

⁸⁷ Interní materiály MHMP:

Informace o založení Společného konzultativního výboru mezi Českou republikou a Výborem regionů EU.

českou stranou a Výborem regionů. Předsednictvo Výboru ve spolupráci s Radou přidružení EU-ČR v prosinci roku 2000 odsouhlasilo vytvoření Společného konzultativního výboru mezi Českou republikou a Výborem regionů (Joint Consultative Committee – JCC). České seskupení v JCC bylo oficiálně reprezentováno jako Český kontaktní výbor pro spolupráci s Výborem regionů (Czech Liaison Committee for cooperation with the Committee of the Regions). Konzultační výbor byl úředně podřízen Radě přidružení ČR-EU, společnému orgánu zakládajícímu přidružení mezi Českou republikou a Evropskými společenstvími.⁸⁸

Za povšimnutí stojí skutečnost, že zakládání společných konzultativních skupin s ohledem na jejich finanční náročnost nebyla pravidlem pro všechny nově přistupující země. V době přípravy Společného výboru s českou stranou svou činnost vykonával pouze Společný konzultační výbor pro Polskou republiku a to jen s malým předstihem dvou měsíců. Česká republika byla druhá v pořadí mezi kandidátskými zeměmi, která svoji spolupráci s Výborem regionů stvrdila formálně.

Zahájení řádné práce společného výboru bylo mimo jiné podmíněno volbou jeho evropských a českých účastníků. Členové Výboru regionů, již zkušený v nominování svých zástupců do rozličných komisí a rad, tento úkol hladce splnili krátce po jeho oficiálním ustanovení. Ve spolupráci s Radou přidružení ČR-EU Výbor regionů navrhl, aby bylo do Společného výboru jmenováno osm členů a osm náhradníků za evropskou stranu a osm členů a osm náhradníků za stranu českou. Na konci února 2001 plenární zasedání tento návrh oficiálně schválilo včetně jmenného seznamu nominovaných evropských delegátů.

Naproti tomu výběr českých zástupců musel projít složitějším mechanismem, který měl předznamenat pozdější postup při výběru osazenstva budoucí české delegace při Výboru regionů. Při přípravě české nominace byly brány v úvahu požadavky Výboru regionů, které předepisovaly, aby personální složení výboru v co největší míře odráželo složení příslušných regionálních a místních samospráv EU a ČR. S ohledem na tyto závazky byly tímto úkolem pověřeny dva největší subjekty operující na české regionální scéně – Svaz měst a obcí ČR a nově ustanovená Asociace krajů ČR.

Po neformálním setkání předsedů těchto uskupení byl o administraci výběru českých účastníků Společného výboru požádán Magistrát hl. m. Prahy. Praha, která v souvislosti s vytvořením krajského zřízení získala k postavení hlavního města také statut kraje⁸⁹, představovala ideální průsečík českých lokálních a regionálních zájmů. Pražský primátor je ze své funkce zároveň člen předsednictva Svazu měst a obcí ČR i Asociace krajů ČR. Vzhledem

⁸⁸ Tamtéž.

⁸⁹ Zákon 131/2000 Sb. O hlavním městě Praze.

ke specifickému postavení hl. m. Prahy bylo určeno vyčlenit část zahraničního oddělení k poskytování technického zázemí pro komunikaci s Výborem regionů. Umístění kontaktního místa pro Výbor regionů na pražský magistrát bylo odůvodněno i snahou o eliminaci možných neshod a sporů, které se mohly ve vzájemné spolupráci mezi Svazem měst a obcí a Asociací krajů objevit. V souladu s takto navrhnutým řešením pověřený pracovník magistrátu předložil několik návrhů o způsobu sestavení české skupiny v konzultačním výboru.

Po oboustranné domluvě bylo rozhodnuto o třech delegátech za Svaz měst a obcí⁹⁰ a pěti zástupcích z Asociace krajů. Do českého týmu byl automaticky jmenován i tehdejší primátor hl. m. Prahy, který s ohledem na svoje mimořádné postavení předního reprezentanta města i kraje byl zvolen i předsedou skupiny. K osmičlenné delegaci byl dle pravidel Výboru regionů vybrán i stejný počet náhradníků.

Institute náhradníka spočívá v úsilí zachovat při pravidelných setkáních nastavený počet hlasů přidělených pro každou národní delegaci. Členové Výboru regionů jsou především starostové, primátoři, hejtmani a prezidenti regionů, což jsou funkce značně časové náročné.

Sjednocení návrhů na společnou nominaci Svazu měst a obcí a Asociace krajů bylo pouze prvním krokem k zahájení pravidelné činnosti JCC. Připravené jmenovací podklady musely projít vládním schvalovacím řízením. Obě české regionální asociace postupně za odborné podpory pražského magistrátu oficiálně předaly vypracovaný materiál ministerstvu vnitra, ministerstvu pro místní rozvoj a ministerstvu zahraničních věcí. Ministerstvo pro místní rozvoj po určitých neshodách s ostatními zmíněnými ministerstvy o zpracovateli materiálu pro jednání vlády ČR tento materiál připravilo a v polovině listopadu 2001 jej vláda projednala a schválila. Součástí tohoto materiálu byla také jmenovitá tabulka s nominovanými členy JCC, kterou podle rozhodnutí vlády ministr zahraničních věcí předložil Radě přidružení ČR-EU. Rada přidružení přijala během několika příštích dnů toto rozhodnutí oficiálně.⁹¹

Jednotlivé kroky výše zmiňovaného postupu byly otázkou několika měsíců, což výrazně odsunulo datum prvního společného zasedání. Zahajovací zasedání se oficiálně uskutečnilo až koncem ledna 2002 v Praze a mělo mezi českou politickou elitou nemalý ohlas. Vedle určených členů JCC se evropského setkání tehdejší předseda Poslanecké sněmovny PČR, náměstek ministra vnitra a náměstek ministra pro místní rozvoj. Ze strany Výboru regionů se v Praze objevil jeho prezident společně s předsedou kontaktní skupiny mezi Výborem regionů a kandidátskými zeměmi.

⁹⁰ Usnesení Předsednictva SMO č. P23ř/XIX ze dne 22. února 2001.

⁹¹ Dokument Rady přidružení EU – ČR Decision No. 6/01 of the EU-CR Association z 16. prosince 2001.

Prvotním úkolem úvodního zasedání Společného výboru bylo schválení jednacího řádu Společného konzultativního výboru. Jeho ustanovení vymezovala výbor jako uskupení tvořené osmi zástupci a osmi náhradníky Českého kontaktního výboru pro spolupráci s Výborem regionů na straně jedné a osmi zástupci a osmi náhradníky Výboru regionů na straně druhé. Jeho činnost byla definována jako podpora dialogu spolupráce mezi regionálními a místními samosprávami EU a ČR v rámci procesu rozšiřování Evropské unie. V rámci svých aktivit mohl iniciovat vlastní doporučující stanoviska a předkládat je Radě přidružení ČR-EU. Zasedání Společného výboru byla plánována dvakrát ročně střídavě v Praze a Bruselu a finanční zátěž plynoucí z jeho práce měla být rovnocenně dělena mezi obě zúčastněné strany.⁹²

Po odsouhlasení takto nastaveného jednacího dokumentu pokračoval podle předem stanoveného scénáře pracovní program. Úvodní část věcné debaty byla věnována úloze orgánů místní a regionální samosprávy v plánovaném procesu přidružení. Některé příspěvky se zabývaly problematikou komunikace s občany v otázkách evropské integrace. Zazněly také příklady pozitivních kampaní a nástrojů, které obce a regiony zorganizovaly k rozšíření povědomosti o Evropské unii a jejích principech. Dalším klíčovým tématem byla účinná příprava České republiky na kohezní politiku uplatňovanou EU a to přímo otázky delegování pravomocí na krajské celky v oblasti regionálního plánování. Zdůrazňována byla odpovědnost krajů při vypracovávání programových dokumentů za respektování zájmů regionálních a lokálních subjektů.⁹³

Praktickým závěrem těchto jednání bylo rozhodnutí o dvou týmech zpravodajů – zástupce Výboru regionů a zástupce české delegace, kteří měli společně zpracovat dvě doporučující stanoviska: „Informování občanů o rozšíření – Komunikační strategie zahrnující orgány místní a regionální samosprávy“ a „Posilování administrativních kapacit na místní a krajské úrovni v souvislosti se zvládáním finančních aspektů regionální politiky v České republice“. Ta měla být přednesena a přijata na dalším zasedání Společného výboru v Bruselu a pomocí písemné procedury předána Radě přidružení EU-ČR.⁹⁴

Usnesením Společného výboru byl vybrán jako spoluautor prvního příspěvku tehdejší primátor hl. m. Prahy Jan Kasl a pro druhé doporučení českou štafetu převzal již bývalý

⁹² Dokument Výboru regionů - DI CdR 99/2001 EN/o.

⁹³ Widemannová, I.: Výbor regionů, příprava vstupu do Unie na úrovni krajské a místní samosprávy. In: *Veřejná správa 10/2002*. Praha, Ministerstvo vnitra ČR 2002.

⁹⁴ Interní materiály MHMP:

Informace o založení Společného konzultativního výboru mezi Českou republikou a Výborem regionů EU; Závěry prvního zasedání Společného konzultativního výboru EU -ČR mezi Výborem regionů a Českým kontaktním výborem pro spolupráci s Výborem regionů.

předseda SMO ČR, v té době hejtman nově ustanoveného kraje Vysočina. V době přípravy jednotlivých stanovisek se spoluautorství ukázalo jako obrovská výhoda, neboť zkušenosti zpravodajové z členů Výboru regionů pomohli zpracovávané příspěvky doladit do správné formální i věcné podoby.

Po důkladném vypracování uložených doporučení se mohlo koncem ledna 2003 v Bruselu uskutečnit druhé plánované zasedání JCC. Neoficiální část setkání se konala v regionálním zastoupení svobodného Bavorského státu za účasti předsedy evropské části Společného výboru, tehdejšího ministra spolkové země Bavorska pro federální a evropské záležitosti. Pracovnímu jednání předcházela informace o personální změně obsazení JCC za českou stranu. Komunální volby, které se konaly v listopadu 2002, přeměnily politickou mapu české lokální scény včetně hlavního města. Odstupující pražský primátor byl ve své funkci předsedy Kontaktní české skupiny pro Výbor regionů nahrazen bývalým předsedou SMO ČR a tehdejším hejtmanem kraje Vysočina. Po tomto oficiálním prohlášení následovala diskuse věnována připravovaným doporučením. Zpracovaný příspěvek bývalého primátora hl. m. Prahy přednesl tehdejší primátor Hradce Králové a zároveň nový předseda Svazu měst a obcí ČR.⁹⁵

Zásadním výsledkem bruselského jednání bylo oficiální oznámení pronesené generálním tajemníkem Výboru regionů, že po podpisu přístupových dohod (16. dubna 2003) bude dvanácti starostům a hejtmanům ČR nabídnut statut pozorovatele při Výboru regionů ČR a tím bude ukončena činnost společného konzultativního výboru.

Třetí zasedání Společného konzultativního výboru bylo plánováno recipročně do Prahy na konec června 2003. Vzhledem k zveřejněnému oznámení o nabídnutí pozorovatelské pozice pro české regionální zástupce bylo jednání oficiálně odvoláno.⁹⁶

Práce ve Společném konzultativním výboru měla mimo jiné pro českou regionální scénu praktický přínos. Vytváření odborných stanovisek nebylo pouze teoretickou přípravou na vlastní práci ve Výboru regionů, ale přineslo své věcné plody. Stanoviska byla schválena na řádném zasedání Výboru regionů a následně předána Radě přidružení ČR-EU. Ta na jejich základě doporučila České republice finančně povzbudit aktivity jednotlivých obcí a regionů související s posilováním informovanosti o EU. Ministerstvo pro místní rozvoj se na základě tohoto doporučení uvolilo poskytovat každoročně částku v řádech milionů korun pro obce a regiony na podporu těchto činností.

⁹⁵ Dokument Výboru regionů - DI CdR 3/2002 EN/o.

⁹⁶ Korespondence Výboru regionů - Letter No. CdR 27/2003.

8.1.3 Činnost české pozorovatelské delegace ve Výboru regionů a příprava jejích členů na plné členství

Otevřené sdělení o nabídce pozorovatelského statutu pro české regionální zástupce, které bylo deklarováno na konci ledna 2003 na druhém zasedání Společného konzultačního výboru, představovalo pouze počáteční krok k jeho vlastnímu uskutečnění.

Bezprostředně po zmiňovaném setkání se v Bruselu konalo 48. pravidelné zasedání Výboru regionů. Toto setkání bylo významné hned z několika důvodů. Podstatným programovým bodem bylo prohlášení stávajícího předsedy Výboru regionů, že s ohledem na schválené navýšení rozpočtu budou na plenární zasedání od července toho roku přizvány pozorovatelské delegace kandidátských zemí. Zásadní posun z členství ve společném konzultačním výboru k pozorovatelské pozici spočívá v možnosti navštěvovat pravidelná plenární zasedání se stejnými pravomocemi jako oprávnění členové s výjimkou práva hlasovacího, ale včetně náhrad cestovních výdajů⁹⁷.

Předseda Výboru dále informoval, že s ohledem na toto oznámení budou rozeslány na jednotlivé stálé mise kandidátských zemí žádosti o nominace příslušného počtu pozorovatelů a náhradníků. Podmínkou účasti individuálních pozorovatelů na červencovém setkání bude formální předání nominační listiny sekretariátu Rady do konce května 2003.⁹⁸

Mimořádnost únorového zasedání spočívala mimo jiné i v účasti význačných evropských hostů. Plenární zasedání hostilo tehdejšího předsedu Evropské komise, prezidenta Kongresu místních a regionálních samospráv v Evropě (CLRAE) a také dvacet představitelů hlavních měst stávajících a nově přistupujících zemí. Českou republiku zastupoval nově zvolený primátor hl. m. Prahy společně s hradeckým primátorem a zároveň novým předsedou Svazu měst a obcí ČR.

Významným programovým bodem bylo vystoupení předsedy Výboru regionů, který kladně zhodnotil činnost společných konzultativních výborů s Polskem, Českou republikou a Kypr. Oficiálně také oznámil jejich zánik v souvislosti s poskytnutím pozorovatelského statutu nově přistupujícím zemím.⁹⁹

Krátce po uskutečnění únorového plenárního zasedání obdržela Stálá mise České republiky při ES avizovaný dopis od předsedy Výboru regionů s výzvou k sestavení nominace

⁹⁷ Otázka náhrad cestovních výdajů je velmi zásadní, neboť na jedné straně představuje závažnou výdajovou položku v rozpočtu Výboru regionů a na straně druhé je významným motivačním impulsem k účasti na jednáních tohoto evropského orgánu.

⁹⁸ Korespondence Mise České republiky při ES Č.j.: 1455/2003_SM.

⁹⁹ Korespondence Stálé Mise ČR při ES – Č.j.:793/2003_SM.

12 pozorovatelů a 12 náhradníků z volených zástupců místní a regionální samosprávy ČR.¹⁰⁰ Mise následně požádala Ministerstvo zahraničních věcí, aby ve spolupráci se Svazem měst a obcí ČR a s Asociací krajů ČR po konzultaci s ministerstvem vnitra a ministerstvem pro místní rozvoj navrhlo nejvhodnější metodu nominace pozorovatelů a náhradníků české delegace a jejich seznam předložilo do stanoveného data.¹⁰¹

Stálá mise k této žádosti, která byla adresována především oběma českým regionálním subjektům, připojila neoficiálně několik doporučení. S ohledem na výběr vhodných kandidátů na posty pozorovatelů a jejich náhradníků, bylo nutno, aby stejně jako při nominaci zástupců do Společného konzultačního výboru, struktura delegace co nejvěrněji odpovídala složení komunálních a krajských reprezentací. Dodržení této zásady bylo podmíněno zohledněním politické vyváženosti na základě volebních výsledků, geografického rozložení a zachování rovného postavení mužů a žen. Z praktických důvodů bylo navrhováno vzít v úvahu i jazykovou vybavenost jednotlivých delegátů.

Zahájení oficiálního nominačního procesu pozorovatelů a jejich náhradníků podobně jako při ustanovování Společného konzultativního výboru předcházelo setkání předstev Svazu měst a obcí ČR a Asociace krajů ČR. Z jednání nejvyšších představitelů regionálních organizací vyplynulo rozhodnutí o konečném počtu krajských a místních zástupců v pozorovatelské delegaci. Jelikož ve stávajících členských zemích neexistoval žádný univerzální model pro rozdělení mandátů, byla zvolena původní varianta rozložení pozic ve Společném konzultativním výboru, která byla navýšena o dva plus dva mandáty pro každou z úrovní. Pozorovatelská delegace měla být složena z 5 zástupců municipalit a jejich náhradníků a 7 regionálních představitelů a jejich zástupců. Zároveň byl jako její předseda zvolen pražský primátor, a to s ohledem na svůj status nejvyššího představitele města i kraje.

Toto rozhodnutí bylo předloženo k odsouhlasení předsednictvu Svazu měst a obcí ČR a zároveň Asociace krajů ČR. Počty delegátů za krajskou i obecní úroveň byly při schvalovacím procesu doplněny o návrhy jednotlivých jmen.

Při výběru vhodných delegátů z řad komunálních zastupitelů bylo přihlíženo k organizační struktuře Svazu měst a obcí.¹⁰² V prvním kole bylo navrženo 5 kandidátů a 5 náhradníků za jednotlivé komory – Komora statutárních měst, Komora měst a Komora obcí. V druhém kole pak předsednictvo Svazu přijímalo dohodnutých 5 pozorovatelů a jejich

¹⁰⁰ Korespondence Výboru regionů – Réf.TC/hp0308.

¹⁰¹ Korespondence Stálé Mise ČR – Č.j.:922/2003_SM.

¹⁰² Výroční zpráva 2005. Praha, Svaz měst a obcí 2006.

náhradníků.¹⁰³ Schvalovací procedury obou regionálních subjektů byly opět za účinné podpory pražského magistrátu s rozdílem několika dní završeny koncem dubna 2003.

Krátce nato se uskutečnila společná schůzka, které se zúčastnili zástupci Svazu měst a obcí ČR, Asociace krajů ČR, zahraničního oddělení MHMP, Ministerstva vnitra ČR, Ministerstva zahraničních věcí ČR a Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Cílem setkání bylo ujasnit otázku oficiálního předkládání návrhu nominací do Výboru regionů k vládnímu projednání. Po vzájemné domluvě bylo rozhodnuto, že předkládací pravomoc zůstane v gesci ministerstva pro místní rozvoj. Na základě tohoto usnesení byly oficiální nominace odeslány na konkrétní odbor ministerstva pro místní rozvoj, která je následně předložila vládě k odsouhlasení. Vláda po svém projednání a schválení uložila ministru vnitra, aby je oficiálně předal Radě přidružení ČR-EU.

Jelikož česká strana splnila všechny požadované podmínky Výboru regionů, mohla se pozorovatelská delegace počátkem července 2003 zúčastnit pravidelného 50. plenárního zasedání. Účast na tomto zasedání byla výjimečná v tom ohledu, že kromě první oficiální účasti pozorovatelských delegací z kandidátských zemí, hostila řádná schůze Výboru regionů poprvé české regionální zástupce jako celistvou skupinu. Předchozí návštěvy byly spíše otázkou individuálního zájmu českých regionálních a komunálních politiků.

Toto úvodní setkání pozorovatelů zároveň předznamenalo formování budoucí práce národní delegace. V prvé řadě byly nastaveny základní mechanismy jejího fungování, které zahrnovaly organizační zajištění přípravy plenárních zasedání, pravidelnost setkávání delegace a v neposlední řadě i komunikaci s Misí České republiky při ES.

Skupinově bylo rozhodnuto, že z důvodu většinové časové zaneprázdněnosti budou schůzky delegace probíhat vždy u příležitosti plenárních zasedání, a to v prostorách Pražského domu, který vykonává činnost regionálního zastoupení hl. m. Prahy v Bruselu.

Dále bylo rozhodnuto, že součástí těchto schůzek budou pravidelné návštěvy Stálé mise České republiky při ES. Český velvyslanec a jeho zástupce jako budoucí členové orgánu COREPER I a COREPER II jsou nejlépe informováni o aktuálním evropském dění, proto jejich připomínky a názory mohou mít pro české regionální představitele zásadní charakter.

V rámci zajištění technické podpory pro českou národní delegaci její členové rozhodli o ponechání podpůrného aparátu v rukou pražského magistrátu, který obdobnou agendu vykonával pro Společný konzultační výbor. Následně byl zvolen národním koordinátorem delegace zástupce zahraničního oddělení Magistrátu hl. m. Prahy. Národní koordinátor ze své

¹⁰³ Dokument Svazu měst a obcí ČR Pk/44/03 z 29. dubna 2003.

funkce zodpovídá za administrativní a organizační záležitosti související s chodem delegace při Výboru regionů.

V souvislosti s tímto setkáním byla otevřena celá řada dalších otázek. Jednou z nich bylo nastavení vnitřních pravidel fungování pozorovatelské delegace. Zvolený způsob uspořádání měl předurčit budoucí metodický rámec pro práci řádných členů. Původní představy se odvíjely od dvou základních variant.

Jednou alternativou bylo vytvořit z pozorovatelské delegace právnickou osobu po vzoru Asociace krajů ČR či Svazu měst a obcí ČR s jasně stanoveným jednacím řádem. Výhody tohoto návrhu spočívaly v jasném a srozumitelném rozdělení úkolů, povinností a pravomocí a v možnosti vytvoření řádného sekretariátu delegace. Plusem právnické osoby je možnost využívat cizí dotační zdroje na financování svých činností. Na druhou stranu její založení a registrace sebou nese zdoluhavý administrativní proces a veškerá rozhodnutí jsou svázána nepružnými byrokratickými ujednáními. Viditelnou nevýhodou je i její počáteční finanční náročnost, neboť její aktivity by musely být hrazeny z rozpočtu Svazu, Asociace nebo samosprávných celků, jejichž zástupci jsou členy delegace.

Druhou logickou variantou na řešení vnitřních funkčních mechanismů byla možnost právnickou osobu nezakládat. Výhodou tohoto postupu je flexibilita přijímaných rozhodnutí a pružné reakce na potenciální reformy unijních orgánů, které byly ve spojitosti s přípravou Evropské ústavní smlouvy očekávány. Podmínkou tohoto řešení bylo projednání a schválení pravidel fungování delegace v orgánech Svazu měst a obcí ČR a Asociace krajů ČR.

Hl. m. Praha jako zpracovatel těchto návrhů vydalo doporučující stanovisko v tom smyslu, že agenda spojená s fungováním pozorovatelů a budoucích členů Výboru regionů nebude pravděpodobně obsáhlá a náročná, aby odůvodňovala vznik nového subjektu.¹⁰⁴ Nicméně konečné rozhodnutí bylo ponecháno v kompetenci předsedů Svazu, Asociace i členů Delegace. Oba regionální subjekty se k tomuto doporučení posléze přiklonily, avšak jejich konkrétní obsah byl s ohledem na jejich citlivost a závažnost velmi dlouho projednáván. 1. května 2004, kdy došlo k oficiálnímu vstupu ČR do EU, nebyla vnitřní pravidla stále oficiálně schválena. Teprve až po přistoupení byla tato otázka definitivně vyřešena, jejich přesná náplň a další strategické dokumenty budou diskutovány ještě později.

Dalším závažným diskusním tématem v pozorovatelském období bylo nastavení nominačního procesu pro budoucí řádné členství ve Výboru regionů. Česká strana si již schvalovací mechanismus otestovala při výběru zástupců do Společného konzultačního

¹⁰⁴ Interní materiál MHMP – *Návrh mechanismů fungování Delegace pozorovatelů za ČR do Výboru regionů pro primátora hl. m. Prahy a předsedu delegace.*

výboru a do pozorovatelské delegace, nicméně pevná pravidla tohoto procesu nebyla nikdy formálně upravena. Začlenění České republiky do společného unijního prostoru také částečně upravovalo výchozí schvalovací podmínky. Odpovědné ministerstvo původní nominace předkládalo Radě přidružení ČR-EU, po plném zapojení byl určeným orgánem pro podávání návrhů generální sekretariát Rady EU.

S vědomím těchto skutečností vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR v listopadu 2005 rozhodnutí o zřízení Resortní koordinační skupiny pro EU, v jehož rámci byla ustanovena podskupina pro Výbor regionů. Hlavní náplní této podskupiny bylo zodpovídat za proces schvalování členů české delegace při Výboru regionů, a to i případných změn v průběhu čtyřletého mandátu.¹⁰⁵ Stanovená podskupina ministerstva pro místní rozvoj byla také určena pro komunikaci s oběma českými regionálními subjekty – SMO ČR a AK ČR. Rozhodování o jmenných návrzích zůstávalo nadále v jejich pravomoci, vybrané ministerstvo bylo pouze pověřeno je formálně schválit a předložit generálnímu sekretariátu Rady.

Praktické rozhodování o personálním obsazení první řádné delegace bylo řešeno společnou dohodou obou regionálních celků a pražského magistrátu, která potvrzovala stávající pozorovatele jako budoucí plnoprávné členy. K tomuto kroku bylo přistoupeno z důvodu blížícího se termínu odevzdání nominační listiny, který byl stanoven na polovinu března 2004 a také v souvislosti s volbami do Evropského parlamentu a volbami krajskými, které měly přinést určité změny ve složení Delegace.

Zároveň s jmenovacím procesem členů české delegace bylo nezbytné řešit otázku výběru vhodných zástupců do Předsednictva Výboru regionů a také jejich rozčlenění do odborných komisí¹⁰⁶. Podle jednacího řádu Výboru regionů¹⁰⁷, který byl aktualizován počátkem února 2004 v rámci 53. plenárního zasedání, byla zástupcům České republiky přidělena dvě místa v předsednickém fóru a dvacet čtyři míst v pracovních komisích. Podle zmíněného předpisu je uplatňováno pravidlo, že daný člen Výboru regionů musí být minimálně členem jedné, maximálně však dvou odborných komisí. Rozhodování o těchto záležitostech je plně v kompetenci Výboru regionů, proto není potřeba do tohoto procesu zapojovat národní ministerstvo. Z tohoto důvodu byly otázky výběru vhodných zástupců do Předsednictva a konkrétní rozdělení komisí vyřešeny s menšími obtížemi za technické podpory pražského magistrátu kolektivním ujednáním Asociace krajů ČR a SMO ČR.

¹⁰⁵ Rozhodnutí č. 142/2003 Ministerstva pro místní rozvoje o zřízení Resortní koordinační skupiny pro EU na MMR a jmenování jejích členů.

¹⁰⁶ Korespondence Výboru regionů No. CdR 556/2004.

¹⁰⁷ Rules of Procedures CdR 1/2001.

Posledním významným úkolem, který měla česká delegace v rámci své pozorovatelské úlohy splnit, bylo začlenění svých zástupců do politických frakcí tohoto evropského orgánu. První společná delegace, která činila 12 řádných členů a 12 náhradníků byla se zřetelem na rozložení politických sil na české lokální a regionální scéně převážně složena z členů ODS, KDU-ČSL a nezávislých (viz příloha 1). Pouze dva pozorovatelé a jeden náhradník byli členy ČSSD.

Dle tehdejšího platného jednacího řádu Evropské strany lidové (ELS) ve Výboru regionů jsou automaticky mezi její členy zařazeni zástupci ODS a KDU-ČSL. Začlenění nezávislých se pak řeší individuálně buď formou žádosti o vstup do vybrané politické skupiny nebo zvoleným statutem „nezařazeného“

Dva nezávislí čeští pozorovatelé po delším uvážení podali přihlášku do Evropské strany lidové. Následkem tohoto kroku se 11 pozorovatelů a 10 náhradníků české delegace zařadilo do politické frakce ELS. Vedení ELS toto rozhodnutí „odměnilo“ nabídkou místopředsednického postu pro předsedu české národní delegace, tedy pro primátora hl. m. Prahy. V souvislosti s plánovaným rozšířením v roce 2004 předsednictvo strany navyšovalo počet místopředsednických křesel z původních šesti na osm. Nová dvě místa měla připadnout zástupcům nových zemí.

8.1.4 Vlastní práce české delegace při Výboru regionů

Veškerá kritéria a procedury, které byly Výborem regionů v přechodovém období předepsány, česká strana s menšími či většími obtížemi v řádných termínech naplnila a mohla se tedy oficiálně stát členem tohoto evropského orgánu.

55. plenární zasedání, které se konalo v polovině června 2004, oficiálně uvítalo na své půdě zástupce deseti nových členských zemí a to včetně českých delegátů. Toto zasedání bylo pro českou stranu význačné i v dalších ohledech. Předseda české delegace byl potvrzen ve funkci místopředsedy Výboru regionů a zároveň vybraný český reprezentant zvolen do širšího předsednického pléna. Politické zasedání Evropské strany lidové ve Výboru regionů zároveň formálně potvrdilo předsedu české delegace jako místopředsedu této politické frakce.

Po neformální linii bylo dále rozhodnuto, že Češi využijí nabízené výzvy a uspořádají v Praze společné výjezdní zasedání komise Výboru regionů pro konstitucionální otázky a vládnutí v Evropě (CONST) s Kongresem místních a regionálních samospráv (CLRAE) při Radě Evropy. Důvodem k využití této nabídky byla snaha zviditelnit činnost Výboru regionů mezi českými regionálními a komunálními představiteli a zároveň posílit postavení národní delegace ve Výboru regionů.

Do organizace příprav konference, která se podle plánu konala v září 2004 a hostila přes 250 reprezentantů evropských obcí a regionů, se zapojily oba české regionální subjekty a pražský magistrát. Konference byla českými i mezinárodními účastníky hodnocena velmi pozitivně.

Činnost české delegace se zprvu odvíjela od nastaveného scénáře z pozorovatelského období, ale postupně získávala ustálenou standardizovanou podobu. Prvním oficiálním dokumentem, který Delegace přijala, byla již dříve diskutovaná „Vnitřní pravidla jednání delegace za Českou republiku ve Výboru regionů“. Tento materiál byl po projednání Asociací krajů, Svazem měst a obcí schválen začátkem září 2004. Pravidla se vyjadřovala ke složení Delegace, roli předsedy Delegace, rozhodovacím mechanismům a také povinností národního koordinátora (viz příloha 2).

Dalším strategickým dokumentem, který národní delegace projednávala a později schvalovala, byly Priority české národní delegace ve Výboru regionů pro rok 2005. Počátkem roku 2005 v rámci 58. plenárního zasedání proběhla obvyklá schůzka členů české delegace v Pražském domě v Bruselu. Pražský primátor jako předseda delegace navrhl jako dvě hlavní priority české skupiny ve Výboru regionů Strukturální politiku a finanční perspektivy pro období 2007 – 2013 a Lisabonskou strategii a s ní související otázky. Tato dvě zásadní témata se měla stát nosnou konstrukcí budoucího strategického dokumentu. Po opětovném projednání na půdě Asociace krajů, Svazu měst a obcí a pražského magistrátu byl finální obsah materiálu předložen a schválen v květnu roku 2005. Konečná verze listiny obsahovala tři tématické okruhy. Hlavní priority byly v rámci Lisabonské strategie definovány jako snahy o „posílení role obecních a regionálních samospráv v oblasti příprav národních plánů“, „zrušení přechodných období na trhu práce“ a „zrychlení implementačního procesu v oblasti podpory malého a středního podnikání“. Cíle v oblasti strukturální politiky se odvíjely od „posilování role regionů“, „podpory financování ex ante“ a „změny parametrů pro přiznání nároku při čerpání prostředků ze strukturálních fondů v oblasti cíle 1“. Jako neméně důležité mety dokument zmiňuje „posílení spolupráce regionálních představitelů s českými poslanci v Evropském parlamentu“, „navázání užší spolupráce se zástupci národních delegací ze středoevropského regionů“ a „zviditelnování českých regionů v evropských strukturách“. Přílohou toho materiálu bylo vymezení klíčových oblastí zájmů české strany v odborných komisích (viz příloha 3).

Pokračováním Priorit české delegace byla jejich aktualizace nazvaná Strategie české národní delegace ve Výboru regionů pro rok 2006. Původní dokument byl rozšířen o oblast transevropských sítí. Společným úsilím českých zástupců bylo podporovat realizaci

dopravních spojení, která vedou přes území České republiky, neboť ta představují praktický přínos k rozvoji českých krajů. Konkrétní snahy byly v daném spise definovány jako „odstraňování úzkých hrdel nacházející se na území ČR“, „důsledná stanovení evropských koordinátorů transevropských sítí“ a také „aktivní přístup k debatě o hodnocení sdělení k Bílé knize o evropské dopravní politice“ (viz příloha 4).

Schvalování strategických dokumentů a pravidelná účast na plenárních zasedáních a schůzích komisí postupně měnily charakter práce národní delegace. Původní nečinný „pozorovatelský“ přístup se rozvíjel v aktivní práci na půdě tohoto orgánu. V rámci 62. plenárního zasedání, které se konalo v listopadu roku 2005, proběhlo historicky první podání společného pozměňovacího návrhu české delegace. Návrh se týkal rezoluce k finanční perspektivě EU na léta 2007-2013 a refletoval názory nových členských zemí k této problematice. Dané fórum ho následně bez připomínek v plném znění schválilo. Zároveň na tomto zasedání poprvé vystoupil český zástupce jako zpracovatel oficiálního stanoviska Výboru regionů (viz příloha 5). Další stanovisko, které je reportováno jihočeským hejtmanem, bylo plánováno ke konečnému schvalování na prosinec roku 2006.

V souvislosti s vývojem české delegace se postupně měnila i úloha jejího národního koordinátora. V začátcích pozorovatelské delegace spočívala hlavní povinnost koordinátora v organizačním zajištění účasti delegátů na plenárních zasedáních. Zprvu bylo potřeba správně uchopit instituci náhradníka, neboť původně byly předem nahlášené neúčasti řádných pozorovatelů řešeny chaoticky a nahodile. Později se přistoupilo k systematickému „párování“, kdy každý člen delegace měl přiřazen svého náhradníka. Tento způsob „párování“ byl později využit i pro účast v jednotlivých komisích. Hlavní záludnost, která s vysíláním náhradníků souvisí, spočívá v nutnosti opakovaně vybraného zástupce delegovat. Řádný člen je povinen před každou řádnou schůzí Výboru nebo odborné komise svým podpisem stvrdit převod hlasovacích práv.

Součástí organizačního zajištění účasti byla odborná příprava na individuální plenární zasedání. Úkolem národního koordinátora bylo připravit ve spolupráci s členy delegace komentář ke schvalované agendě ve Výboru regionů. Způsob a forma komentovaných programů prošla také určitým vývojem. Prvotní agendy z dob pozorovatelské delegace byly pouze stručnými nástinými schvalovaných stanovisek, v pozdějším období řádného členství daná stanoviska dostávala konkrétní doporučení, jak o nich hlasovat (viz příloha 5). Každý z členů národní delegace má právo se ke schvalovaným stanoviskům vyjádřit, tyto připomínky musí národní koordinátor shromažďovat a bezprostředně před zasedáními ostatním členům

distribuovat. Jelikož předsedou národní delegace je primátor hl. m. Prahy, vytváří národní koordinátor komentovanou agendu na i na pravidelná zasedání Předsednictva.

Dalším úkolem národního koordinátora je odborná asistence při tvorbě pozměňovacích návrhů k jednotlivým schvalovaným stanoviskům Výboru regionů. Dle ustanovení jednacího řádu je potřeba pro podporu pozměňovacího návrhu shromáždit minimálně šest podpisů řádných členů.

V polovině roku 2006 lze jeho povinnosti shrnout na zajišťování komunikace mezi jednotlivými členy a sekretariátem Výboru regionů, tvorbu komentované agendy plenárních zasedání, účast na schůzkách národních koordinátorů členských zemí EU, pomoc při převodu hlasovacích práv na náhradníky a udržování databáze dokumentů z oficiálních jednání Výboru regionů.

8.1.5 Zhodnocení postupného vývoje účasti českých zástupců ve Výboru regionů

Hodnocení historického vývoje účasti českých regionálních představitelů na půdě Výboru regionů přináší řadu zajímavých závěrů.

V první řadě je pozoruhodné sledovat, jakou úlohu sehrály v počáteční fázi komunikace s Výborem regionů na první pohled nedůležité detaily. Jak dokazuje příklad tehdejšího předsedy SMO a jeho asistenta při první oficiální návštěvě ve Výboru regionů, může mnohdy správný počin vykonaný ve správné chvíli mít větší váhu než například dlouhodobá formální vyjednávání. Tyto nepatrné okolnosti by však neměly zásadní dopad, pokud by za nimi nestáli schopní jedinci. Náš příklad je důkazem, že pro schopného a cílevědomého regionálního politika neexistují skutečná omezení. Obecným závěrem plynoucím z uvedených argumentů je skutečnost, že za efektivním prosazováním regionálních zájmů stojí vždy konkrétní osoba, které je vybavena pevnou vůlí, trpělivostí a nadprůměrným vyjednávacím potenciálem.

Další zajímavý postřeh, který z daného hodnocení plyne, je, že česká regionální reprezentace prošla během svého vývoje určitým „učícím se procesem“. Pokud pozorně sledujeme vývoj nominačních procesů od společného konzultačního výboru, přes pozorovatelskou delegaci až k řádnému členství, nemůže si nepovšimnout postupné standardizace daného postupu. První regionální skupina ve společném konzultačním výboru byla i přes předchozí zkušenosti ze struktury CLRAE vytvářena velmi neformálně, víceméně nahodilou dohodou Svazu a Asociace. Komunikaci s národním ministerstvem následně zprostředkoval pražský magistrát. Pozorovatelská delegace měla již oficiálnější ráz, neboť

došlo k oficiální schůzce nejen mezi zástupci Asociace, Svazu, magistrátu hl. m. Prahy, ale také dotčených ministerstev o způsobu procesování nominačních návrhů. A konečně, jmenování řádné delegace mělo již plně standardizovanou podobu, neboť došlo k oficiálnímu ustanovení podskupiny pro Výbor regionů na Ministerstvu pro místní rozvoj, jehož náplní je mimo jiné i zodpovídat za komunikaci mezi českou regionální scénou a evropskou úrovní. „Učící se proces“ je i patrný i z postupných snah Delegace zapojovat se do praktické činnosti Výboru regionů, jak ukazuje práce v odborných komisích, vytváření společných pozměňovacích návrhů ke schvalovaným stanoviskům a také vlastní iniciativa ve zpracovávání daných stanovisek.

V našem hodnocení by bez povšimnutí neměla zůstat ani úloha jednotlivých subjektů, které sehrály významnou roli v procesu formování národní delegace. Zajímavé je sledovat chování triumvirátu: Svaz měst a obcí, Asociace krajů a magistrát hl. m. Prahy. Drulák¹⁰⁸ ve svém souhrnu projektů, které jsou věnovány aktérství obcí a regionů upozorňuje na vědecký poznatek, že vždy existuje určitá neshoda mezi městy a regiony. Tato rivalita je patrná i na českém případě, neboť v procesu vytváření české reprezentace ve Výboru regionů docházelo k drobným rozmrškám mezi Svazem města a obcí a Asociací krajů. Logických vysvětlení se nabízí několik. Asociace krajů vznikla až v souvislosti s druhou reformou veřejné správy, po ustanovení vyšších územně správních celků na rozdíl od Svazu, který měl za sebou již přes deset let aktivní činnosti a byl na české regionální scéně pevně ukotvenou institucí. Navíc Svaz měst a obcí je financován z členských poplatků jednotlivých municipalit a jeho každoroční příjem není zanedbatelný. Oproti tomu mladší Asociace je hrazena z příspěvků krajů a disponuje s třetinovým rozpočtem než její komunální příbuzná. Nemalou roli v těchto konfliktech hrají i nevyřešené osobní vztahy. Podobná náplň činnosti obou regionálních uskupení umožňuje určité případy osobních sporů řešit pracovním přestupem ze Svazu do Asociace a naopak.

Zcela opodstatněným rozhodnutím bylo v dané atmosféře zvolit jako prostředníka vzájemné komunikace Magistrát hl. m. Prahy. Jeho hlavním úkolem bylo nejen vytvářet administrativní zázemí pro členy Delegace, ale také tlumit drobná nedorozumění, která mezi Asociací a Svazem průběžně vznikaly.

Co se týká spolupráce mezi národní delegací a centrálními orgány, můžeme ji označit za bezproblémovou. Vzájemné vztahy mezi dotčenými ministerstvy a regionálními subjekty jsou v tomto ohledu dobré, neboť ministerstva do návrhů nominací nezasahují, pouze obstarávají

¹⁰⁸ Drulák, P.: *Podíl obecních a krajských samospráv na zahraničních politice ČR*. Praha, Ústav mezinárodních vztahů 2004.

jejich předání do rukou evropských orgánů. V horizontální rovině lze určité kompetenční spory mezi ministerstvem zahraničí, ministerstvem vnitra a ministerstvem pro místní rozvoj vystopovat, nicméně tento nesoulad byl vyřešen vytvořením podskupiny pro Výbor regionů na ministerstvu pro místní rozvoj.

Chceme-li hodnotit chování jednotlivých zainteresovaných subjektů, měli bychom část své pozornosti věnovat individuálním členům Delegace. Česká delegace, přestože se prezentuje jako názorový celek, je složena z jednotlivců obhajující své partikulární zájmy. Jinými slovy řečeno, individuální zájmy členů jsou vzájemně solidárně podporovány. Strategický dokument zaměřený na priority Delegace ve Výboru regionů je takovou ukázkou sladění konkrétních zájmů. Pražský primátor žádá změnu parametrů pro přiznání podpory ze strukturálních fondů v rámci cíle 1, jihočeský hejtman podporu projektu transevropských sítí a karlovarský hejtman zrušení přechodovým období na evropském trhu práce. Rozdílné zájmy lze najít i v rovině osobní. Pražský primátor s nemalými politickými ambicemi nepochybně vítal zviditelnění na evropském poli jako místopředseda Výboru regionů a zároveň místopředseda Evropské lidové strany v tomto orgánu. Naproti tomu bývalý pardubický hejtman se svým prvním stanoviskem ke nekonkrétní “Zelené knize o Nové mezigenerační solidaritě jako odpovědi na demografické změny” (příloha 6) využil nabízené šance na vlastní zviditelnění jako reprezentanta KDU-ČSL.

V závěru našeho hodnocení bychom chtěli vyzdvihnout fakt, že práce ve Výboru regionů přinesla české regionální scéně jasné obohacení. Jednoznačným důkazem je stanovisko Společného konzultačního výboru, na jehož základě Rada přidružení ČR-EU doporučila národnímu ministerstvu finančně podpořit zahraniční aktivity českých obcí a regionů na posilování informační kampaně o EU. Toto částečné posílení rozpočtů měst a krajů ukazuje, že české regionální počiny na evropské půdě nejsou planým plýtváním energie a prostředků, ale mají konkrétní věcný dopad.

8.2 Delegát Jihočeského kraje jako zpravodaj stanoviska Výboru regionů

S prací ve Výboru regionů úzce souvisí i zpracovávání oficiálních dokumentů. Jak už jsme v předchozí kapitole zmínili, jako druhý zástupce české delegace se k vypracování odborného stanoviska přihlásil jihočeský hejtman. Na jeho příkladě si ukážeme, jaké motivy a podněty k takovému rozhodnutí vedou, co daný proces obnáší a také jaké přínosy lze v této

souvislosti očekávat. Na následující ukázce se pokusíme demonstrovat, jak prosazování konkrétního regionálního zájmu na evropské půdě v praktické rovině vypadá.

8.2.1 Přípravná fáze – aktivity Jihočeského kraje na poli Evropské dopravní politiky

Vlastnímu zpracování odborného stanoviska Výboru regionů, ke kterému se oficiálně přihlásil jihočeský hejtmán jako řádný člen české delegace, předcházela dlouhodobější a aktivní činnost daného kraje na bruselské půdě. Záměrný výběr tématu stanoviska s dopravní tematikou korespondoval s jasně definovanými zájmy, které Jihočeský kraj v této oblasti má. Hlavní prioritou Jihočeského kraje, která byla vymezena již v souvislosti s jeho ustanovením, bylo vybudování souvislého komunikačního koridoru v severojižní ose. Konkrétně se jednalo o obnovu a posílení železničního a silničního propojení mezi Prahou, Českými Budějovicemi a Linzem.

V první fázi realizace tohoto projektu hledala jihočeská politická elita pro svůj záměr spojence. Činorodostí Jihočeňů se již v roce 2001 vytvořila evropská skupina podporující koncept Eurokoridor sever-jih (ECNS). Společným záměrem konceptu ECNS bylo propojení přístavů na Baltském a Jaderském moři. Vedle Jihočeského kraje se členy skupiny staly Ústecký kraj, Středočeský kraj, Praha, Horní Rakousy, Štýrsko, Salzbursko, dále pak německé Sasko, italské Veneto, slovinský Coper a Chorvatsko.

Snahou tohoto uskupení bylo získat pro svůj záměr Evropskou komisi, jmenovitě Generální ředitelství pro energii a dopravu (DG TREN) a umožnit zařazení ECNS do projektu transevropských sítí.¹⁰⁹ Prostřednictvím transevropských sítí (TEN-T) se Unie snaží posílit a zlepšit dopravní infrastrukturu v rámci všech členských zemích a zajistit snadnější dopravní propustnost na hranicích mezi novými a stávajícími členskými státy.

Skupina regionů ECNS předložila Evropské komisi kolektivní žádost na rozšíření rozhodnutí o transevropských sítí, která obsahovala dílčí požadavky: vystavění železničního spojení mezi Prahou a Linzem (s termínem dokončení 2010), železničního koridoru Linz – Graz - Ljubljana (s termínem dokončení 2016), vystavění dálnice podél úseku E 55 Praha – Drážďany (s termínem dokončení 2016) a konečně vybudování dálnice podél úseku E 55 Praha - České Budějovice - Linz (s termínem dokončení 2015).

Podobně jako každý standardní právní akt EU, musela také změna o rozhodnutí o TEN-T sítí projít klasickým schvalovacím procesem Komise – Parlament – Rada. Z tohoto důvodu

¹⁰⁹ Rozhodnutí Evropské komise č.1692/96 o TEN-T sítí.

zahájili zástupci regionů ECNS prvotní komunikaci se zpracovatelem legislativního návrhu, s Generálním ředitelstvím pro energii a dopravu (DG TREN). Dle svých možností se jednotliví regionální představitelé zúčastňovali veřejných konzultací, dobrovolných seminářů i soukromých setkání k dané oblasti a zároveň aktivně vyhledávali další spojence na prosazení svých záměrů. Po předložení legislativního návrhu k posouzení Evropskému parlamentu, rozšířila skupina svoje lobbyistické aktivity i mezi evropské poslance.

Na přelomu roku 2003 a 2004, kdy schvalování návrhu probíhalo, byly snahy českých regionů tlumeny skutečností, že Česká republika jednala pouze z pozice kandidátské země. Nicméně velmi těsné kontakty Jihočeského kraje a hornorakouského regionu umožnily české straně celou záležitost přehledně monitorovat a v případě potřeby se zapojovat do vybraných aktivit.

Parlamentní projednávání, zvláště ve Výboru pro dopravu a turismus (TRAN) bohužel nesplnilo očekávané předpoklady. Regiony ECNS nenašly pro svoje záměry dostatečnou podporu, jelikož návrh Komise byl pozměněn o návrhy, které nebyly pro české kraje příliš výhodné.

Konečné schválení Radou přineslo Jihočechům jen částečné výsledky. Na jedné straně byla mezi „prioritními projekty“ ponechána výstavba železniční osy Praha - Linz s termínem dokončení do roku 2016, na druhé straně byla z tohoto souboru vyjmuta dálnice D3 (Pražský okruh – České Budějovice – Linz) a přerazena do „Rámcového plánu TEN“ s plánovaným horizontem realizace až po roce 2020.

Za dílčí úspěch jihočeského vyjednávání lze považovat ustanovení funkce evropského koordinátora transevropských sítí. Úloha koordinátora spočívá v dohledu na plnění všech povinností a závazků, které individuálním členským zemím v tomto ohledu vznikají. Evropský zástupce, který je jmenován pro komunikaci s dotčenými ministerstvy bude nepochybně disponovat větším nátlakovým potenciálem než jakýkoliv jiný představitel města nebo regionu.

Pro Českou republiku, jmenovitě pro Ministerstvo dopravy ČR, mělo schválené rozhodnutí o transevropských sítích důsledek v podobě finančního příslibu. Jednalo se o dílčí úhradu nákladů spojených s provedením obou projektů. Evropská unie poskytne prostředky z Kohezního fondu a pro výstavbu železničního spojení získá Česká republika úvěr od Evropské investiční banky.

Nicméně schválení evropského pokynu vždy představuje pouze počáteční krok v procesu samotné realizace navrhovaných změn. Další problematickou fází je akceptace unijních předpisů na centrální úrovni národních vlád. Ústřední orgány často přistupují

k naplňování daných instrukcí velmi pozvolna. Přijímání rozšířeného rozhodnutí o TEN-T síti nebylo výjimkou. Jak dokazuje případ Ministerstva dopravy ČR, svoji roli může sehrát odlišná politická orientace regionálních představitelů od vládnoucí reprezentace. Pracovníci „koaličního“ ministerstva se k požadavkům Unie, respektive „opozičního“ Jihočeského kraje stavělo s určitými pochybnostmi a nedůvěrou.¹¹⁰

Dosáhnutí pouze partikulárních cílů při vyjednávání na evropské úrovni a následná neochota českých úředníků plnit smluvené závazky včas, přinesly Jihočechům spíše zklamání než-li konkrétní přínos. Za neúspěch na české straně se dá pokládat vzdálený termín dokončení železnice Praha – České Budějovice až v roce 2016, nejistota ohledně realizace nové tratě České Budějovice - státní hranice ČR/A, neschválení úvěrového rámce Evropské investiční banky pro výstavbu železnice Praha – České Budějovice a nízká roční finanční alokace na výstavbu dálnice D3 (Praha – České Budějovice – Linz). Na druhé straně o určitém zisku se dá hovořit v souvislosti s pořízením vyhledávací studie železniční trati České Budějovice – Linz a zanesením silniční a železniční osy do Územního plánu Jihočeského kraje.

Zcela přirozeně i přes viditelné překážky jihočeský region nepřestal vyvíjet své úsilí k uskutečnění svých dopravních priorit. S ohledem na rozšiřování Evropské unie byla počátkem roku 2005 v Komisi otevřena diskuse o dalším posílení transevropských sítí a to směrem do sousedních zemí a regionů. Jako materiál k projednání předložili Jihočeši úředníkům DG TRAN svůj další konkrétní požadavek, který se týká odstranění úzkých hrdel na mezinárodní silnici E 55 ve směru Dresden – Praha – Linz – Villach. Zároveň zahájili další kolo pro získávání podpory mezi evropskými politiky a úředníky, neboť schvalování daného ustanovení bylo plánováno na podzim roku 2006.

Jihočeský kraj, který v květnu 2004 posílil své vyjednávací pozice jako územní součást plnoprávné členské země EU, započal rozšiřovat své lobbyistické aktivity i mezi české delegáty působících v jednotlivých unijních orgánech. Pravidelná komunikace byla navázána s českými europoslanci, českými zástupci v COREPERU I a COREPERU II a také s reprezentanty odborových svazů a profesních komor ČR v Hospodářském a sociálním výboru. Stranou nemohl zůstat samozřejmě ani Výbor regionů, který má nespornou výhodu v tom, že umožňuje praktický požadavek včlenit do doporučení evropským institucím a tím zvýšit pravděpodobnost jeho uskutečnění.

¹¹⁰ V roce 2004 - 2005, kdy probíhal proces akceptace rozšířeného rozhodnutí o TEN-T síti, bylo české ministerstvo dopravy v rukou lidoveckého ministra Milana Šimonovského. KDU-ČSL byla součástí vládní koalice společně s ČSSD a US-DEU. V čele Jihočeského kraje stál Jan Zahradník, zástupce ODS, která v té době byla v parlamentu ČR stranou opoziční.

Ideální příležitost se naskytla, když byl Výbor regionů požádán Evropskou komisí o konzultaci ke sdělení o revizi Bílé knihy o Evropské dopravní politice. Čelní představitel kraje jako řádný člen Výboru regionů této jedinečné možnosti využil a přihlásil se ke zpracování daného stanoviska jako zpravodaj.

8.2.2 Vlastní příprava stanoviska

Konkrétní rozhodnutí o zpravodaji stanoviska je stejně jako u jiných vyhotovovaných dokumentů otázkou schopného vyjednávání a získávání podpory vlivných osob. Minimálním předpokladem úspěchu je pravidelné monitorování legislativních návrhů, které Komise zpracovává a také včasné projevení vlastního zájmu daný materiál konzultovat.

Jihočeši, vědomi si těchto nepsaných pravidel, začali již v předstihu shromažďovat informace o připravovaných právních předpisech s dopravní tematikou a zároveň manifestovali svůj zájem na politické i odborné úrovni Výboru regionů. Jihočeský hejtmán komunikoval tuto otázku ve své politické frakci Evropské lidové straně (ELS) a na půdě Komise pro teritoriální kohezi (COTER), ve které byl od okamžiku svého zvolení členem.

Výběr dokumentů, ke kterým se Výbor regionů vyjadřuje, neprobíhá spontánně, nýbrž vychází ze seznamu připravovaných právních aktů, který Komise každoročně sestavuje. Daný seznam je předpokládaným plánem Komise na probíhající rok. Soupis je průběžně aktualizován a jsou upřesňovány termíny pro vydání jednotlivých právních předpisů. Vybrané legislativní akty jsou po jejich vyhotovení zasílány Výboru regionů s žádostí o zformulování oficiálního stanoviska.

Na základě programu Komise bylo počátkem roku 2006 rozhodnuto o vypracování stanoviska ke sdělení Evropské komise Evropské radě a Evropskému parlamentu s názvem „Udržet Evropu v pohybu – udržitelná mobilita pro náš kontinent, střednědobé hodnocení Evropské komise k Bílé knize o dopravě z roku 2001“. Následně byla tato povinnost přidělena odborné komisi COTER s termínem vypracování do konce roku 2006.

Dle pravidel fungování Výboru po přidělení stanoviska věcně příslušné komisi následovala debata o zpracovateli návrhu. Prvotní diskuse vždy probíhají mezi politickými frakcemi a následně jejich koordinátory. Koordinátoři zastupují jednotlivé komise a na základě předem stanovených priorit rozhodují o přidělení daných stanovisek politickým frakcím. Každá politická skupina působící ve Výboru regionů disponuje určitým každoročně přiděleným počtem bodů. Individuální konzultované návrhy předpisů jsou rozdílně bodově ohodnoceny. O výběru stanoviska rozhoduje uskupení, které v dané době disponuje největším počtem bodů a je ochotno za něj požadované body „zaplatit“. S ohledem na evidentní převahu

dvou nejsilnějších stran působících ve Výboru regionů je většina konzultovaných materiálů rozdělena mezi členy Evropské strany lidové a Strany evropských socialistů.

V případě výběru zpravodaje ke sdělení o revizi k Bílé knize o Evropské dopravní politice bylo potřeba uvolnit dva body na jeho získání. Evropští lidovci sice o daný materiál zájem projeví, nicméně ve hře byl i jiný velmi důležitý dokument - jednalo se o výhledové stanovisko týkající se pákového efektu strukturálních fondů. Příprava tohoto stanoviska byla nakonec přidělena zpravodaji z frakce evropských socialistů, který se ale bude moci opírat o podporu expertní pracovní skupiny složené ze zástupců všech čtyřech politických skupin (evropští lidovci, evropští socialisté, evropští liberálové a Unie pro Evropu národů). Vypracování stanoviska ke sdělení o revizi k Bílé knize o Evropské dopravní politice bylo nakonec „koupeno“ zástupci ELS. S konečnou platností bylo 5. dubna 2006 na pravidelném zasedání komise COTER rozhodnuto o jihočeském hejtmánovi jako autorovi návrhu.

Po tomto projevení důvěry bylo pro Jihočechy primárním úkolem sesbírat maximum dostupných informací a určit zodpovědnou osobu, která text po odborné stránce vypracuje. Po zralém zvážení byl za experta dokumentu vybrán poradce hejtmána a pracovník krajského úřadu Jihočeského kraje. Jako podkladové materiály byly shromážděny všechny zprávy a stanoviska Výboru regionů, které byly v oblasti dopravy v minulosti publikovány a dále také příspěvky z veřejné konzultace ke sdělení o revizi Bílé knihy k Evropské dopravní politice. Většina legislativních návrhů, které jsou připravované Evropskou komisí jsou po svém sepsání určitou dobu publikovány na konkrétních webových stránkách, kde je možné se k nim veřejně vyjádřit. Tyto komentáře často představují zajímavé a rozšiřující podněty ke zpracovávanému návrhu.

Podle časového harmonogramu mělo dne 23. června 2006 proběhnout na půdě komise COTER první čtení stanoviska ke sdělení k revizi Bílé knihy k Evropské dopravní politice. Evropská komise však nedokázala dodržet slíbený časový harmonogram a vypracované sdělení zaslala se zpožděním pouze den před vlastním čtením. Jihočeský hejtmán místo úvodní prezentace stanoviska tedy zmiňované sdělení pouze ve stručnosti představil a vyjádřil k němu několik vlastních komentářů a doporučení. Zcela účelově neopominul zmínit ty skutečnosti, které jsou zásadní pro realizaci vlastních jihočeských zájmů. Jednalo se především o výzvu k budování homogenní TEN-T sítě (docenění významu přeshraničních spojení a odstraňování úzkých hrdel na dopravních spojnicích), o povzbuzení Unie i

členských států při financování dopravních projektů a v neposlední řadě i porovnání stavu dopravní infrastruktury ve starých a nových členských státech EU.¹¹¹

S ohledem na svoji roli zpravodaje zmiňovaného sdělení byl jihočeský hejtman pověřen frakcí ELS pronést intervenci k vystoupení místopředsedy Evropské komise s odpovědností za dopravní politiku, Jacquea Barrota, na červnovém plenárním zasedání Výboru regionů s tématem městské mobility. Představitel jihočeského regionu sledující své záměry neopomněl mimo jiné ve své řeči zdůraznit fakt, že orgány EU by se měly ve svém hodnocení Bílé knihy věnovat prioritně otázce odstraňování úzkých hrdel na sítích TEN-T. Jihočeský hejtman dokázal využít této příležitosti jedinečně využít a pozval místopředsedu Evropské komise k návštěvě Jihočeského kraje a Horních Rakous, která se měla uskutečnit na podzim roku 2006.¹¹²

Dle nastaveného časového harmogramu bylo na 17. října plánováno v COTERu první oficiální čtení stanoviska. Jednalo se o úvodní rozpracování návrhu. Po zapracování pozměňovacích návrhů mělo na přelomu listopadu a prosince následovat druhé čtení. Komisi COTER schválený návrh stanoviska měl být předložen plénu Výboru regionů 13. prosince 2006 k finálnímu schválení.

8.2.3 Stanovisko Výboru regionů jako prostředek prosazení konkrétního cíle Jihočeského kraje

Důvody, které vedou jednotlivé zpravodaje k vytváření stanovisek k předlohám legislativních předpisů, se můžou v mnoha ohledech lišit. Individuální problémové okruhy, ke kterým se Výbor regionů vyjadřuje, se z hlediska závažnosti velmi různí. O zpracování některých stanovisek je zájem větší a je potřeba za ně „bojovat“, některá jsou méně přitažlivá.

Nicméně, je-li konzultován závažný námět, je za jeho sepsáním zpravidla faktické úsilí zpracovatele prosadit určitý zájem. Stanovisko je vždy zpracováváno jako strategický dokument, který se vyjadřuje k celkovému problémovému okruhu na úrovni EU. Specifický požadavek autora musí být formulován v souladu s obecnými prioritami EU. V tomto ohledu je uzpůsobení textu a jeho stylistická úprava velmi podstatná.

¹¹¹ Šebek, P.: Výbor regionů. In: měsíčník *INFORMACE* Stálé kanceláře Jihočeského kraje v Bruselu 2006/4. Brusel, Stálé zastoupení Jihočeského kraje 2006.

¹¹² Šebek, P.: Doprava. In: měsíčník *INFORMACE* Stálé kanceláře Jihočeského kraje v Bruselu 2006/6. Brusel, Stálé zastoupení Jihočeského kraje 2006.

V našem případě se odborné stanovisko týkalo sdělení o revizi Bílé knihy k Evropské dopravní politice a jihočeský reprezentant ho reportoval s individuálním zájmem posílit své šance na uskutečnění vlastních projektů. Jasným přáním Jihočechů bylo vybudování železničního a silničního spojení mezi Prahou a Linzem a tím zajistit propojení Českých Budějovic s hlavním městem a rakousko-českou hranicí.

Jaký skutečný přínos mohli Jihočeši očekávat? Čeho lze autorstvím podobného příspěvku opravdu dosáhnou? Jsou úsilí a finanční prostředky spojené s procesováním daného dokumentu adekvátní?

Chceme-li na uvedené otázky najít odpověď a vystihnout reálné zisky plynoucí z aktivní účasti na práci Výboru regionů, musíme vzít v úvahu několik skutečností.

Výbor regionů, i přes svoje význačné postavení evropské instituce, je pouze poradním orgánem bez reálné rozhodovací síly. Nová Smlouva o ústavě pro Evropu mu však přiznává posílené kompetence a pravomoci. Jedná se především o možnost odvolávat se v případech závažného porušení subsidiarity či proporcionality se žalobou k Evropskému soudnímu dvoru. Zároveň nabízí sladění funkčního období Výboru regionů s pětiletým mandátem Evropského parlamentu. Trvale mu ale ponechává roli konzultanta. I za předpokladu všeobecné ratifikace ústavní smlouvy členskými zeměmi k jeho povýšení na úroveň ostatních rozhodovacích orgánů Unie nedojde.

Na druhou stranu, veškeré písemnosti, které jsou produkovány unijními orgány a obsahují doporučující závazek, jsou na evropské půdě brána velmi vážně. Doporučující povaha předpisu není záležitostí deklaratorní, ale skrývá v sobě konkrétní věcný příslib.

Evropská komise například produkuje sdělení, revize, hodnocení, bílé a zelené knihy jako výchozí dokumenty pro přípravu právně závazných předpisů. Cílem podobných textů je získat rozsáhlé povědomí o vnímání celé problematiky na evropské úrovni a teprve na základě reakce široké veřejnosti následuje vypracování právního aktu, jehož plnění je povinně vyžadováno.

Obdobně jsou respektována oficiální ustanovení, která vydávají evropské poradní orgány. Odborná stanoviska Výboru regionů prezentují názory evropských měst a regionů a ostatní instituce k nim opětovně přihlížejí. Vybraný zpravodaj stanoviska poměrně často přednáší názor Výboru regionů ve specializovaném výboru Evropského parlamentu. Mnohdy jsou na parlamentní půdě schvalované legislativní návrhy rozšířené o předkládané regionální aspekty a v této podobě pak předkládány Radě ke schválení.

Stanoviska produkovaná Výborem regionů nejsou sice právně vymahatelná, ale na druhé straně prezentují názorovou orientaci nejvyššího orgánu evropských měst a regionů.

Tento významný fakt výrazně podporuje jejich skutečnou sílu. Ve spleti nekonečného množství jednotlivců a skupin, které hájí na úrovni Unie vlastní zájmy, představují stanoviska Výboru regionů posílení vyjednávacích podmínek pro požadavky v nich uvedené. Jejich reálná moc spočívá ve zřejmém vylepšení pozic v oblasti neformálního lobbyingu.

Tyto závěry lze jednoduše demonstrovat na konkrétním případě Jihočeského kraje. Možnost zpracovat stanovisko ke sdělení o revizi k Bílé knize k evropské dopravní politice otevřela Jihočechům snadnější cestu k dosažení vlastních regionálních cílů. Schválené stanovisko se zřetelnými prioritami by se mělo stát účinným nástrojem k získání dalších evropských prostředků na realizaci dopravních sítí a také k vynucení plnění závazků domácího ministerstva.

9 Shrnutí a závěr

Probíhající procesy, které vedou k dílčímu oslabování národních států, vytvářejí jedinečnou příležitost pro zviditelnění a seberealizaci nižších územních jednotek. Integrační a globalizační tendence otvírají prostor pro nezávislejší a individuálnější prezentaci regionálních a lokálních celků. Ty se pak v důsledku probíhajících změn stávají samostatně jednajícími aktéry, kteří aktivně vystupují na mezinárodním hřišti.

Obce a regiony v rámci svých nadnárodních aktivit prosazují své konkrétní zájmy, které jsou převážně ekonomického, politického či kulturního charakteru. Součástí tohoto procesu je přeshraniční komunikace, která může probíhat na několika platformách. Jednotlivé obce a regiony tyto platformy využívají v různém rozsahu a míře a to s ohledem na výši prostředků, s kterými disponují. Dané platformy lze podle významnosti systematicky uspořádat.

Na nejnižším stupínku pomyslné pyramidy stojí vzájemné partnerské vztahy, které vychází z bilaterálních základů. Tato forma spolupráce představuje nejskromnější a zdaleka nejrozšířenější variantu, neboť každá územní jednotka se přátelí s vybraným městem či regionem. Prostřední příčka patří multilaterálním aktivitám, které jsou spojované s účastí v mezinárodních organizacích měst a regionů. V souvislosti s důsledně prosazovaným evropským principem partnerství je celá široká Evropa protkána sítí nejrozličnějších regionálních uskupení, sdružení, svazů a asociací. Regionální celky často vstupují do těchto organizací s představou dosažení konkrétního záměru a to i za podmínek větší administrativní a finanční zátěže. Vrchol naší fiktivní pyramidy představuje zakládání regionálních zastoupení a to především v sídelním městě EU v Bruselu. Regionální kanceláře jsou

budovány s praktickým úsilím prosadit konkrétní regionální zájem na půdě orgánů EU. Jedná se o platformu bezpochyby nejdražší, na druhé straně však nejefektivnější.

Současně s výběrem účinné platformy souvisí i volba vhodného nástroje, který napomáhá danému regionálnímu celku dosáhnout vytčených cílů. Nadnárodní, respektive evropská úroveň nabízí trojici základních instrumentů, které se od sebe liší především finanční náročností. Nejefektivnějším a nejdražším prostředkem je lobbying neboli v užším slova smyslu činnost, která vede k prosazení určitého záměru vyjednáváním u evropských rozhodovacích orgánů. Otevřená evropská společnost je v současné době zavalena požadavky a žádostmi tisíce lobbyistických skupin, které v Bruselu operují. Dalším, o něco méně nákladnějším nástrojem je aktivní vyhledávání vhodných projektových aktivit. Evropská unie vedle své politiky hospodářské a sociálních soudružnosti nabízí téměř sto dotačních titulů, které mohou regionální celky individuálně využívat. Nejskromnějším nástrojem zmiňované trichotomie je tzv. „best practice“, který spočívá v praktické výměně znalostí a zkušeností mezi regionálními celky.

Nadstavbu daným platformám a nástrojům představuje Výbor regionů jako vrcholný orgán místních a regionálních samospráv Evropské unie. Výbor regionů byl založen v roce 1994 Maastrichtskou smlouvou s hlavním úmyslem zapojit do procesu tvorby evropské legislativy hlasy měst a regionů. Tento 344 členný poradní sbor, který je složen ze zástupců místní a regionální scény, se vyjadřuje k návrhům právních aktů, které mají bezprostřední regionální dopad. Přijímaná stanoviska mají pro evropské rozhodovací orgány pouze doporučující charakter, nicméně při konečném schvalování právních předpisů je k nim velmi často přihlíženo.

Začleněním České republiky mezi země EU se otevřela možnost pro české obce a kraje prezentovat své zájmy na půdě Výboru regionů. Česká regionální reprezentace zahájila díky svému osobitému přístupu komunikaci s tímto orgánem v několikaletém předstihu. Svaz měst a obcí ČR jako aktivní člen významného evropského uskupení CEMR získal pro svého tehdejšího předsedu přístup na řádné zasedání Výboru regionů jako jeho vyslanec, neboť ten od počátku existence Výboru disponoval statutem stálého pozorovatele. O navázání trvalejších kontaktů rozhodla příznivá kombinace náhody a smělého přístupu daného předsedy SMO ČR. Důkazem prohlubující se vzájemné spolupráce bylo uspořádání prvního odborného semináře, který se konal v roce 1997 v Jihlavě za významné podpory předsedy SMO ČR a zároveň jihlavského primátora. Pevně ukotvené vztahy mezi českou regionální scénou a představiteli Výboru regionů vedly v roce 2000 k založení prvního formálního svazku – Společného konzultačního výboru mezi Českou republikou a Výborem regionů.

Reálná práce výboru spočívala ve zpracování společných stanovisek, které se týkaly posilování informační kampaně o EU a úlohy územních celků ve zpracování strategických dokumentů regionálního rozvoje. Na základě daných stanovisek Rada přidružení ČR-EU doporučila české vládě podpořit regionální aktivity v oblasti rozšiřování informovanosti o EU. Toto doporučení mělo konkrétní dopad ve formě finančního příspěvku, který Ministerstvo pro místní rozvoj ČR každoročně obcím a krajům poukazuje. Činnost Společného konzultačního výboru byla ukončena v souvislosti s nabídkou oficiálního pozorovatelské pozice pro českou delegaci.

Cílem pozorovatelského statutu bylo připravit regionální reprezentaci na činnost plnoprávného člena Výboru regionů. V prvé řadě bylo potřeba vyřešit otázku nominačního procesu, který předpokládal zapojení národních uskupení místních a regionálních samospráv, tedy Svazu měst a obcí ČR a Asociace krajů ČR. Během schvalovacího procesu se mezi těmito subjekty začala projevovala menší rivalita způsobená odlišnou délkou působení na české regionální scéně, rozdílným finančním zázemím i nevraživostí v osobní rovině. Z tohoto důvodu byl jako prostředník vzájemné komunikace zvolen Magistrát hl. m. Prahy, neboť Praha zastává současně úlohu kraje i municipality. Zároveň byl zástupce pražského magistrátu pověřen i funkcí národního koordinátora. Úloha národního koordinátora spočívá v zajišťování organizační i odborné podpory pro členy delegace.

Komunikace s národními ministerstvy probíhala bez větších obtíží, objevily se jen určité kompetenční spory, kdo bude oficiálně předkládat nominační listiny české delegace Radě EU. Tento úkol nakonec připadl Ministerstvu pro místní rozvoj ČR, který k tomuto účelu vytvořil na konci roku 2003 v rámci Resortní koordinační skupiny pro EU podskupinu pro Výbor regionů.

Naplněním všech potřebných procedur a postupů mohli čeští zástupci v červnu 2004 oficiálně vstoupit na půdu Výboru regionů. Součástí řádného členství bylo získání křesla místopředsedy Výboru regionů, které automaticky připadlo předsedovi národní delegace, které s ohledem na specifické postavení Prahy získal pražský primátor. Ten současně přijal pozici místopředsedy politické frakce Evropské strany lidové, které mu bylo nabídnuto jako „odměna“ za převládající křesťansko-pravicovou orientaci české delegace. První řádná dvacetičtyřčlenná delegace, která byla kooptována z řad pozorovatelů, se skládala z 11 členů a 10 náhradníků, kteří se přihlásili k Evropské straně lidové ve Výboru regionů. Česká republika dále získala v souvislosti s interními předpisy Výboru regionů další místo v Předsednictvu Výboru regionů.

Česká regionální reprezentace se projevovala aktivně i po získání plnohodnotného členství. Krátce po vstupu česká strana využila možnosti uspořádat společné výjezdní zasedání komise Výboru regionů pro konstitucionální otázky a vládnutí v Evropě (CONST) s Kongresem místních a regionálních samospráv (CLRAE) při Radě Evropy. Tato konference, která se uskutečnila v září roku 2004 v Praze, hostila přes 250 mezinárodních i českých komunálních i regionálních zástupců.

Dalším důležitým počinem Delegace bylo přijetí vnitřních mechanismů fungování a strategických priorit národní delegace ve Výboru regionů. Následně koncem roku 2005 vystoupil pardubický hejtman jako zpravodaj stanoviska Výboru regionů k “Zelené knize o Nové mezigenerační solidaritě jako odpovědi na demografické změny“. Za jeho rozhodnutím zpracovat odborné stanovisko Výboru byla reprezentace sebe a své mateřské strany KDU-ČSL na evropské půdě.

Ze zcela odlišných pohnutek se přihlásil ke zpracování stanoviska ke „Sdělení o revizi Bílé knihy o Evropské dopravní politice“ Jihočeský hejtman. Dlouhodobou snahou Jihočeského kraje je dosáhnout realizace železničního a dálničního spojení mezi Prahou, Českými Budějovicemi a Lincem. Jelikož tento záměr národní vláda příliš nepodporovala, rozhodli se Jihočeši obejít národní úroveň a získat podporu na evropské půdě. Aktivním vyjednáváním u evropských rozhodovacích orgánů se jim podařilo v rámci programu transevropských sítí získat příslib na spolufinancování na projekt železničního spojení Praha – České Budějovice – Linec. S ohledem na pouze částečný úspěch jihočeští zástupci hledali další cesty k naplnění svých cílů. Když se jim nabídla možnost vypracovat stanovisko Výboru regionů k tématu evropském dopravní politiky, aktivně se této příležitosti chopili. Správně předpokládali, že pokud Výbor dané stanovisko schválí, zároveň odsouhlasí konkrétní zájmy Jihočeského kraje, které budou do něj obratně zabaleny. Oficiální názor Výboru regionů představuje solidní nástroj k prosazení vytčeného regionálního zájmu.

Jelikož tato práce vznikala několik let a česká národní reprezentace ve Výboru regionů pokračovala ve svém dalším vývoji, považují za přínosné nastínit její priority a směřování pro aktuální rok 2008. Jak dokládá poslední Strategie české národní delegace¹¹³, čeští regionální zástupci budou svojí pozornost věnovat třem hlavním prioritám: politice soudržnosti, podpoře transevropských sítí a konkurenceschopnosti evropských regionů. V oblasti politiky soudržnosti bude mít česká delegace možnost sledovat a hodnotit první výsledky implementace jednotlivých programů a současně se zapojit do prvotních diskuzí o podobě

¹¹³ Strategie české národní delegace ve Výboru regionů 2008

politiky soudržnosti po roce 2013. Její zástupce - jihočeský hejtman Jan Zahradník - získal křeslo v pracovní skupině pro budoucí politiku soudržnosti. Co se týká podpory transevropských sítí, budou čeští delegáti věnovat tomuto tématu klíčovou pozornost a nově také získávat spojení pro tento projekt z regionů sousedících s Evropskou unií (Ukrajinou). Současně chce česká delegace sledovat vývoj kolem projektu Galileo (umístění agentury GSA v ČR) a navázat na stanovisko VR, které v roce 2007 zpravodajoval Petr Osvald, plzeňský zástupce v národní delegaci. V oblasti posilování konkurenceschopnosti chtějí čeští regionální zástupci podporovat legislativní akty s odkazem na podporu malého a středního podnikání, prohloubení spolupráce mezi soukromovou sférou a sférou vědy a výzkumu a také posílení internetové gramotnosti.

Celkové hodnocení činnosti české regionální reprezentace na evropské půdě a později na půdě Výboru regionů přineslo velmi zajímavá zjištění. Souhrnně nabízím přehled těch nejvýznamnějších:

Česká regionální elita zaujala velmi aktivní přístup k navázání kontaktů a posléze k vlastní práci na půdě tohoto orgánu.

Dokázala prosadit konkrétní vytčené cíle a další přínos může v budoucnu očekávat.

Česká delegace vystupuje jako celek, nicméně je průnikem individuálních zájmů a to jak praktických, tak osobních.

Společná práce Asociace krajů a Svazu měst a obcí na přípravě společných nominací a strategických dokumentů ukazuje na vzájemnou rivalitu těchto subjektů a je důkazem existence určitých antipatií mezi českými municipalitami a českými kraji.

A konečně, za prosazováním konkrétního regionálního zájmu vždy stojí schopný jedinec, který disponuje velkým vyjednávacím potenciálem.

Uvedené závěry ukazují na oprávněnost volby funkcionalistického přístupu v našem výzkumu. Získali jsme přehled o všech oficiálních krocích, které souvisely s adaptačním procesem českých regionálních zástupců na půdě Výboru regionů. Zároveň jsme odhalili neformální funkce a vazby, které práci českých delegátů ve Výboru regionů výrazně ovlivnily.

Vědeckým přínosem práce bylo zlepšení stavu poznání v oblasti účasti České národní delegace ve Výboru regionů. Teoretickým přínosem bylo vymezení typologie regionálních zájmů, typologii platforem meziregionální spolupráce a nástrojů na podporu regionálních zájmů v evropském prostoru.

V závěru našeho shrnutí bychom se ještě rádi vyjádřili názor na úlohu a význam obcí a regionů v evropském prostoru. Část naší práce byla věnována diskuzi o potenciálním

směrování Evropy - Evropa států versus Evropa regionů. Během několika let, kdy byla tato práce zpracovávána, došlo k názorovému posunu od daného dichotomického pojetí. Zkušenosti s neúspěšným ratifikačním procesem Ústavy pro Evropu ukazují, že hybateli evropských integračních snah zůstávají nadále národní státy. Nicméně, na druhou stranu naše práce dokazuje, že společná Evropa výrazně posiluje regionální úroveň a přiznává regionům nezastupitelnou úlohu v evropském rozhodovacím procesu. Český příklad zároveň upozorňuje na schopnosti obcí a regionů využívat při financování svých aktivit evropských prostředků, což vede k posilování jejich nezávislosti na národních vládách.

Seznam použité literatury:

- Brokl, L. a kol.: *Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky*. Praha: Slon 1997.
- Cabada, L., Kubát, M. (eds.): *Úvod do studia politické vědy*. Eurolex Bohemia 2002.
- Císař, A.: *Evropská integrace v politických studiích*. Praha 2003.
- Czerná, I.: *Evropa a regiony*. In: *časopis Veřejná správa 1998/1*. Praha, Ministerstvo vnitra ČR 1998.
- Česká republika v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU*. Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR 2003.
- Čmejrek, J.: *Politické rozhodování a teritorium*. Praha, ČZU PEF 2004.
- Čmejrek, J.: *Politika v regionálním rozvoji*. Praha, ČZU PEF 2004.
- Drulák, P.: *Podíl obecních a krajských samospráv na zahraničních politice ČR*. Praha, Ústav mezinárodních vztahů 2004.
- Drulák, P.: *Teorie mezinárodních vztahů*. Praha, Portál 2003.
- Editorial Board.: *How the European Union works*. European Commission 2003.
- Fiala, V., Říchová, B.: *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Praha, Moneta – FM 1997.
- Gajdoš, M.: *Lobbing neziskových organizací v Evropské unii*, Praha UK FHS 2004.
- Diplomová práce.
- Geist, B.: *Sociologický slovník*. Praha, Portál 1992.
- Giddens, A.: *Sociologie*, Praha Argo 1999.
- Hloušek, V.: *Evropa států, Evropa regionů*. In: *Krajské volby 2000. Fakta, názory, komentáře*. Praha, Sborník CEVRO 2001.
- Hnízdo, B.: *Mezinárodní perspektivy politických regionů*. Praha, ISE Institut 1995.
- How the European Union works*. European Commission 2003.
- Hudečková, H., Lošťák, M., Ševčíková, A.: *Regionalistka, regionální rozvoj a rozvoj venkova*. Praha, ČZU PEF 2006.
- Jandourek, J.: *Úvod do sociologie*. Praha, Portál 2001.
- Kadeřábková, J. a kol.: *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha, Justis 2001.
- Lipset, S. M. and editorial board.: *The encyclopedia of democracy*. London, Routledge 1995.
- Majerová, V., Majer, E.: *Kvalitativní výzkum v sociologii venkova a zemědělství, část I*. Praha, ČZU 1999.
- Majerová, V.: *Sociologie venkova a zemědělství*. Praha, ČZU 2000.

- Plechanovová, B., Fiedler, J.: *Kapitoly z dějin mezinárodních vztahů 1941 – 1995*. Praha, Institut ISE 1997.
- Pithart, P.: Perspektiva Evropy regionů a regiony v České republice. In: *Demokracie a ústavnost*. Praha, Univerzita Karlova 1995.
- Pitrová, M.: Kraje v evropském srovnání. In: *Krajské volby 2000. Fakta, názory, komentáře*. Praha, Sborník CEVRO 2001.
- Schendelen, R., V.: *Jak lobovat v Evropské unii aneb Machiavelli v Bruselu*. Brno, Centrum strategických studií 2004.
- Šebek, P.: Výbor regionů. In: *měsíčník INFORMACE Stálé kanceláře Jihočeského kraje v Bruselu 2006/4*. Brusel, Stálé zastoupení Jihočeského kraje 2006.
- Šebek, P.: Doprava..In: *měsíčník INFORMACE Stálé kanceláře Jihočeského kraje v Bruselu 2006/6*. Brusel, Stálé zastoupení Jihočeského kraje 2006.
- Šedivý, J.: Suverenita státní a nadstátní. Má evropský občan budoucnost? In: *Demokracie a ústavnost*. Praha, Univerzita Karlova 1995.
- Říchová, B.: *Přehled moderních politologických teorií*. Praha, Portál 2000.
- Říchová, B.: *Úvod do současné politologie*. Praha, Portál 2002.
- Smlouva o ústavě pro Evropu*. Lucemburk, Úřad pro úřední tisky ES 2005.
- Taylor, F.: *Principles of Scientific Management*. New York, Harper and Brothers Publishers New York 1919.
- Valeš, L.: Problematika EU v činnosti české komunální politiky. In: *Evropeizace*. Brno, Masarykova Univerzita v Brně 2005.
- Velký sociologický slovník*. Praha, Univerzita Karlova Karolinum 1996.
- Waisová, Š.: *Mezinárodní organizace a režimy se středovýchodní Evropě*, Praha: Eurolex Bohemia 2003.
- Waisová, Š.: *Úvod do studia mezinárodních vztahů*. Dobrá voda u Pelhřimova, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2002.
- Widemannová, I.: Výbor regionů, příprava vstupu do Unie na úrovni krajské a místní samosprávy. In: *Veřejná správa 10/2002*. Praha, Ministerstvo vnitra ČR 2002.

Právní předpisy:

Jednací řád Výboru regionů ze dne 31.1. 2007, Úřední věstník Evropské Unie
 Legal act proposal: Green paper on European Transparency Initiative COM (2006) 194 final
 Rozhodnutí Evropské komise č.1692/96 o TEN-T síti

Zákon 131/2000 Sb. O hl. městě Praze
Zákon 128/2000 Sb. O obcích (obecním zřízení)
Zákon 129/2000 Sb. O krajích (krajské zřízení)
Zákon 248/2000 Sb. O podpoře regionálního rozvoje

Interní materiály:

Dokument MHMP- Informace o založení Společného konzultativního výboru mezi Českou republikou a Výborem regionů EU
Dokument MHMP- Návrh mechanismů fungování Delegace pozorovatelů za ČR do Výboru regionů pro primátora hl. m. Prahy a předsedu delegace
Dokument MHMP- Závěry prvního zasedání Společného konzultativního výboru EU - ČR mezi Výborem regionů a Českým kontaktním výborem pro spolupráci s Výborem regionů
Koncepce zahraniční politiky hl. m. Prahy. Partnerství pro Prahu 2005
Zprávy ze zahraničních cest MHMP – účast primátora hl. m. Prahy na Plenárních zasedáních Výboru regionů (50. – 64.)
Dokument Rady přidružení EU–ČR Decision No. 6/01 of the ČR-EU Association
z 16. 11. 2003
Dokument Výboru regionů - DI CdR 99/2001 EN/o
Dokument Výboru regionů - DI CdR 3/2002 EN/o
Korespondence Výboru regionů - Letter No. CdR 27/2003
Korespondence Výboru regionů - Réf.TC/hp0308
Korespondence Výboru regionů - Letter No. CdR 556/2004
Rules of Procedures - CdR 1/2001
Korespondence Stálé Mise ČR při ES Č.j.: 793/2003_SM
Korespondence Stálé Mise ČR při ES Č.j.: 922/2003_SM
Korespondence Stálé Mise ČR při ES Č.j.: 1455/2003_SM
Výroční zpráva 2005. Praha, Svaz měst a obcí 2006
Dokument Svazu měst a obcí ČR Pk/44/03 z 29. dubna 2003
Usnesením předsednictva Svazu měst a obcí ČR č. P23ř/XIX ze dne 22. února 2001
Oficiální prezentace Evropské komise DG Regional Policy: The Future of structural Funds and Cohesion Funds in the Czech Republic
Strategie české národní delegace ve Výboru regionů pro rok 2008

Rozhodnutí č. 142/2003 Ministerstva pro místní rozvoje o zřízení Resortní koordinační skupiny pro EU na MMR a jmenování jejích členů

Internetové odkazy:

Drulák, P.: Flandry a Evropa – vlámská (para)diplomacie 2001: <http://www.integrace.cz>

Kohout, P.: Lobbying po americku a evropsku 2005:

<http://pavelkohout.blogspot.com/2005/09/lobbying-po-americku-evropsku.html>

Moravcsik, A.: „EU je výjimečný historický projekt“. Interview 2004: www.bbc.co.uk/czech

Sedlák, J, Šmejkal, J.: Lobbying v české politice 2005: www.ipek.cz/projekty/pojemlob

Oficiální stránky Evropské komise 2006: www.ec.europa.eu/index_cs.htm

Oficiální stránky Evropského parlamentu 2006:

www.europarl.europa.eu/news/public/default_cs.htm

Oficiální stránky Rady Evropské unie 2006: www.consilium.europa.eu/cms3_fo/index.htm

Oficiální stránky Hospodářského a sociálního výboru 2006:

www.eesc.europa.eu/index_en.asp

Oficiální stránky Výboru regionů 2008: www.cor.europa.eu

Oficiální stránky Zastoupení Středočeského kraje v Bruselu 2006: www.stredocech-eu.cz

Oficiální stránky Stálé kanceláře Jihočeského kraje v Bruselu 2006: [www.kraj-](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=733&par[lang]=CS)

[jihocesky.cz/index.php?par\[id_v\]=733&par\[lang\]=CS](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=733&par[lang]=CS)

Oficiální stránky Asociace krajů ČR 2006: www.asociacekraju.cz

Oficiální stránky Svazu měst a obcí 2006: www.smocr.cz

Oficiální stránky Kongresu místních a regionální samospráv Rady Evropy 2006:

www.coe.int/T/Congress/Default_en.asp

Oficiální stránky Rady evropských měst a regionů – www.ccre.org

Oficiální stránky organizace EUROCITIES <http://www.eurocities.org/main.php>

Oficiální stránky Stálého zastoupení ČR při ES 2006:

www.mzv.cz/wwwo/?zu=representation.brussels

Granty Evropské unie 2006: http://ec.europa.eu/grants/index_en.htm

www.strukturalni-fondy.cz

www.strat.cz/epp-ed/co-je-to-lobbying.php

www.ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_en.htm

www.euractiv.com/en/pa/transparency-initiative/article-140650

www.alter-eu.org/

www.nno.ecn.cz

www.en.wikipedia.org/wiki/Best_practices

Seznam příloh:

Příloha 1 Seznam českých pozorovatelů ve Výboru regionů (květen 2003)

Příloha 2 Vnitřní pravidla jednání delegace za Českou republiku ve Výboru regionů

Příloha 3 Priority České národní delegace ve Výboru regionů pro rok 2005

Příloha 4 Strategie České národní delegace ve Výboru regionů (aktualizováno pro rok 2006)

Příloha 5 Komentovaná agenda k 64. plenárnímu zasedání Výboru regionů

Příloha 6 Stanovisko k Zelené knize „Nová mezigenerační solidarita jako odpověď na demografické změny“

Příloha 7 Seznam dotazovaných

Příloha 8 Scénář interview